DROGI POLSKI

MIESIĘCZNIK POLITYCZNO-GOSPODARCZY

Rok II Październik—Grudzień—1923 № 10—12

ST. STARZYŃSKI

Kilka uwag o władzy Prezydenta Rzeczpospolitej

Konstytucja nasza z 17 marca 1921 r. przyjęta została przez znaczną część opinji publicznej oraz przez cały szereg poważnie myślących obywateli z uczuciem niedowierzania, czy podstawy, na których ją oparto, odpowiadają rzeczywistym warunkom rozwojowym państwa i czy są dostosowane do psychicznego stanu naszego społeczeństwa, oraz do materjalnych i intelektualnych zasobów, jakiemi ono rozporządza. Co do mnie powiedziałem w rozprawie p. t. „Konstytucja państwa polskiego", ogłoszonej zaraz po wydaniu Konstytucji [1]), że trzeba sobie postawić pytanie, czy państwo będące dopiero w fazie odradzania się z pomroków niewoli wśród wojen na kilku frontach, zniszczone przez to materjalnie i dotknięte niestety klęską obniżenia się poziomu moralnego skutkiem rozpętania się tych wszystkich ujemnych instynktów, jakie sześcioletnia walka o życie i chleb ze sobą przynosi, a niemające jeszcze dość kultury politycznej, zdoła się już dziś pomyślnie rozwijać na podstawie ustawy tak bardzo republikańskiej, skrajnie demokratycznej i w najwyższym stopniu parlamentarnej, jak Konstytucja z 17 marca 1921 r. Skonstatowałem, że przy jej uchwalaniu zwyciężył w kilku punktach prąd, który, mówiąc słowami jednego z krytyków konstytucji Czecho-słowackiej [2]) „nieznał miary w stawianiu wniosków radykalno - demokratycz-

[1]) Lwów 1921, nakładem Towarzystwa Naukowego.

[2]) *Fr. Weyr* w *„Zeitschrift für öffentliches Recht"* 1921.

nych, prawdopodobnie w nadziei, że już samo wprowadzenie jakiegoś demokratycznego urządzenia wystarcza do tego, by zaistniały automatycznie potrzebne dlań przesłanki". Dodałem wreszcie, że skoro jednakże tak się stało, niepozostaje nic innego, jak starać się, zrobić z tej rzeczy, bardzo niedoskonałej, dobrą podstawę gmachu państwowości polskiej.

Że powyższe obawy, niedowierzania spełniły się niestety aż w zbyt wysokim stopniu, to zdaje się nie ulegać wątpliwości i niewymaga dalszego dowodzenia. Między innemi świadczy o tem spora ilość głosów, pochodzących zarówno od przedstawicieli stronnictw politycznych, jako też od wybitnych publicystów, prawników i polityków, nienależących do żadnego stronnictwa, a domagających się reformy Konstytucji w wielu zasadniczych punktach, ażeby, jak powiedziałem, z tej rzeczy bardzo niedoskonałej zrobić coś lepszego i odpowiedniejszego dla narodu, którego tradycja polityczna została przez rozbiory przerwana, a poczucie władzy oraz zmysł dla praworządności nie były nigdy zbyt silne. Ażeby to poczucie potrzeby władzy wzmocnić i ustalić, a zmysł dla ładu i porządku wyszkolić, potrzeba przedewszystkiem usunąć z Konstytucji to, co stoi temu ustaleniu najbardziej na przeszkodzie, np. hypertrofię parlamentaryzmu, czyli t. zw. partyokrację w postaci prawa obalania całego gabinetu prostą większością głosów jednej Izby bez podania powodów i bez poprzedniego rozpatrywania sprawy zaufania w Komisji; — ograniczenia uprawnień rządowych Prezydenta Rzplitej do minimum, niezgodnego z jego wysokiem stanowiskiem, — ubezwładnienia administracji przez prawo odwoływania się do sądów zaraz od pierwszego karnego orzeczenia władz administracyjnych, dożywotnej nietykalności poselskiej za działania polityczne, spełnione nawet poza Izbą i t. d. Ażeby zaś wyrobić i utrwalić w Polsce prawdziwą tradycję polityczną potrzeba, by to ciało, które powołane jest na równi z rządem do jej wytwarzania, t. j. Sejm wraz z Senatem było wyłaniane w sposób, dający choćby częściową rękojmię, że ono będzie rzeczywiście ciałem politycznem, a nie zbiorowiskiem ludzi faktycznie mianowanych przez kilkanaście czy kilkadziesiąt rozmaitych Komitetów partyjnych najróżnorodniejszych stronnictw, a tylko formalnie zatwierdza-

nych, bez możności jakiejśkolwiek korrektury co do osób, przez ludność podzieloną na okręgi czysto geograficzne, z uwzględnieniem jedynie momentu terytorjalnego, mniej więcej równe sobie co do wielkości, a bez żadnych odróżnień i stopniowań w uprawnieniach wyborców. System czysto proporcjonalny nie znalazł gruntu dla siebie ani we Francji, jak tego dowodem ustawa wyborcza z lipca 1919 i jej obecna reforma, ani we Włoszech, gdzie go rząd Mussoliniego podciął obecnie u samego korzenia. Potrzeba dalej, aby nastąpiło aproksymatywne zrównanie uprawnień Senatu z kompetencjami Sejmu, a natomiast oparcie sposobu tworzenia Senatu na podstawach więcej odmiennych od sposobu tworzenia Sejmu, aniżeli to ma miejsce dzisiaj.

Ale dla przeprowadzenia tych reform potrzeba dokonania zmian w Konstytucji, dokonanie zaś tych zmian jest możliwe tylko przy sprzyjającej konstelacji parlamentarnej i politycznej. Zanim to nastąpi należy zrobić rzecz łatwiejszą, którą uważam już dziś za możliwą a zarazem za konieczną i za nagłą t. j. przystąpić do ustalenia interpretacji Konstytucji w kilku punktach, określających uprawnienia Prezydenta Rzplitej, — interpretacji, pozostającej oczywiście w ścisłej zgodzie z Konstytucją, nieprzekraczającej nigdzie jej ram, ale wykładającej punkta wątpliwe na korzyść kompetencji Prezydenta, czyli w duchu rozszerzającym jego uprawnienia. Uważam bowiem pewne dostosowanie tych uprawnień do wyżyny uprawnień Sejmu za konieczne ze względu na dynamikę sił rządzących i na doprowadzenie do względnego ich zrównoważenia, zwichniętego dotychczas na korzyść wszechwładztwa parlamentarnego. Sądzę, że miano świadomość potrzeby tego zrównoważenia już w trakcie uchwalania Konstytucji przed dwoma laty, że jednak zaniechano go wtedy ze względów osobistych, zlekceważywszy zasadę, że Konstytucję układa się na lat dziesiątki a może i setki na miarę potrzeb państwa a nie pod wpływem oceny, chociażby całkiem słusznej, osób będących chwilowo blisko władzy. Słuszności mego przypuszczenia dowodzi fakt, że obecnie odzywają się już za rozszerzeniem władzy Prezydenta liczne głosy z prawicy sejmowej, motywując jednak swoje tak spóźnione uznanie tej potrzeby argumentem, iż

na rozszerzenie przyszedł czas dopiero teraz, skoro „wzmocniła się idea państwowa“.

Pierwszy punkt, który chcemy poddać interpretacji, to sprawa wydawania rozporządzeń, zawierających pewne reguły prawne, czyli takich, z których, mówiąc słowami art. 4-go Konstytucji, „wynikają prawa lub obowiązki obywateli“. Art. 4 mówi, że takie rozporządzenia może wydawać „władza“, i to, tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią“. Jak wiadomo, są to t. zw. rozporządzenia delegowane czyli poruczone, albowiem tutaj ustawodawca zleca czy przekazuje organom funkcji wykonawczej wydanie pewnych nowych reguł prawnych, czyli spełnienie pewnej funkcji ustawodawczej. Skoro tedy art. 4 używa całkiem ogólnego wyrazu „władza“, to oczywiście, a nawet przedewszystkiem należy przezeń rozumieć Prezydenta. Wobec tego niemożna twierdzić, że Prezydent ma prawo wydawania jedynie rozporządzeń w y k o n a w c z y c h, t. j. niezawierających żadnych nowych reguł prawnych. Jakkolwiek art. 44 mówi niezręcznie tylko o takichże wykonawczych rozporządzeniach, niemożna widzieć w tem zacieśnienia praw Prezydenta, przyznanych mu w art. 4, lecz przeciwnie, należy powiedzieć, że Prezydentowi przysługują oba te prawa, t. j. zarówno wydawania rozporządzeń wykonawczych, jak i delegowanych. W obu wypadkach jednak na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, i oczywiście w granicach Konstytucji pod względem przedmiotowym, to znaczy, że przedmiotem prezydjalnego rozporządzenia delegowanego niemogą być (dopóki zmiana Konstytucji lub odpowiednia interpretacja art. 38 Konstytucji na to nie pozwoli) takie przedmioty, co do których Konstytucja sama wymaga wyraźnie drogi ustawodawczej. Za tem prawem Prezydenta przemawia i argument, zwany a m a i o r i a d m i n u s, t. j., że skoro cały szereg ustaw polskich poruczał już wydawanie różnorakich przepisów ustawowych poszczególnym ministrom, oraz Radzie Ministrów, to tembardziej może to prawo zostać poruczone i najwyższemu organowi władzy, czyli Prezydentowi Rzplitej. Rozumie się jednak samo przez się, że takie rozporządzenie prezydjalne

musi być, jako akt rządowy Prezydenta, kontrasygnowane przez odpowiedzialnego ministra.

Drugiem zadaniem interpretacyjnem byłoby rozwiązanie sprzeczności pomiędzy art. 51 Konstytucji, wedle którego Prezydent Rzplitej jest odpowiedzialny przed Sejmem i Trybunałem Stanu za pogwałcenie Konstytucji, a art. 44 Konst., wedle którego Prezydent „podpisuje" ustawy i zarządza ich ogłoszenie w Dzien. Ust. Rzplitej, przyczem Konstytucja nie przewiduje wyraźnie żadnego wyjątku, nawet na wypadek, gdyby ustawa była rzeczywiście niezgodna z Konstytucją. Prezydent może wprawdzie z podpisem zwlekać, niemając żadnego oznaczonego prawnie prekluzywnego terminu, może to przewlekanie trwać nawet dłuższy czas, jeźliby się połączyło z ustąpieniem gabinetu, niechcącego również swego podpisu pod pewną ustawą położyć, ale ostatecznie, o ileby Prezydent nie zrezygnował ze swego stanowiska, to podpisać musi, a gdyby zrezygnował to podpisze jego następca. Ale w ten sposób może Prezydent popaść w nierozwiązalną kolizję pomiędzy zaprzysiężonym (art. 54) obowiązkiem „świętego przestrzegania i chronienia ustawy Konstytucyjnej" oraz niepogwałcenia jej (art. 54), a pomiędzy obowiązkiem podpisania ustawy, zawierającej takie pogwałcenie. Zanim reforma Konstytucji ją rozwiąże, a sądzimy że rozwiązać ją musi — możnaby, jak sądzę, wyjść z niej n a r a z i e za pomocą interpretacji rozszerzającej prawa Prezydenta w ten sposób, że jeżeli jakiś projekt ustawy został uchwalony w Sejmie p o m i m o s p r z e c i w u z e s t r o n y r z ą d u i jeżeli rząd podaje się wskutek tego do dymisji, aby uniknąć potrzeby kontrasygnowania tej ustawy i wprowadzenia jej w życie, to wtedy i Prezydentowi Rzplitej w o l n o jest, jeżeli jego sumienie mu tak dyktuje, od podpisania tej ustawy się uchylić, chociażby nawet następny rząd tego podpisania zażądał [1]).

[1]) Prof. J. Makowski idzie w swym cennym artykule p. t. „Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej" („Przegląd Wszechpolski", wrzesień 1923 r.) jeszcze dalej, gdyż przyznaje Prezydentowi prawo niepodpisania Ustawy, gwałcącej jego zdaniem Konstytucję bez żadnych zastrzeżeń. Korzystnej dla Państwa interpretacji Konstytucji domaga się również prof. M. Rostworowski (w pracy zbiorowej p. t. „O naprawę Rzeczypospolitej" Kraków 1922 r.).

Taka interpretacja byłaby zarazem wstępnym krokiem na drodze do przełamania nieograniczonego wszechwładztwa parlamentarnego, i prowadziłaby do całego szeregu dalszych pożądanych urządzeń, które istnieją w wielkich republikach zachodu, a których nasz Sejm Ustawodawczy przyjąć niechciał, pomimo, że lubił się powoływać na to, iż opiera Konstytucję polską na wzorach zachodnio-europejskich. Doszlibyśmy powoli na tej drodze do przyznania Prezydentowi Rzplitej pewnego wpływu na ustawodawstwo przez wykonanie jednorazowo prawa sprzeciwu czyli veta przeciw uchwalonym w parlamencie ustawom, które to prawo mają Prezydenci Francji, Stanów Zjednoczonych, Brazylji, Czecho-Słowacji, dzisiejszych Niemiec; dalibyśmy parlamentowi polskiemu formalną możność ponownego obradowania nad uchwalonemi już raz projektami ustaw i nad zarzutami podniesionemi przeciw tym ustawom przez Prezydenta w orędziu czyli mesażu do parlamentu, w których to orędziach Prezydent rozwijałby i uzasadniał powody swego opornego przeciw pewnej ustawie stanowiska. A sądzę nawet, że pewnego rodzaju orędzia prezydjalne do Sejmu i Senatu w Polsce, zastępujące mowy tronowe w państwach monarchistycznych, byłyby w pewnych wypadkach możebne już i dzisiaj bez zmiany Konstytucji, albowiem Konstytucja nigdzie ich niewyklucza. Musiałyby jednak jako akty rządowe, być pokryte odpowiedzialnością ministerjalną.

Uważałbym także za bardzo pożądane, ustalić w drodze zwyczajowej interpretacji naszego prawa publicznego też niektóre inne jego tezy, jak np.: a) że Prezydent Rzplitej może mieć prawo formalnej osobistej inicjatywy w stosunku do ministrów, b) że może przyjąć ofiarowaną sobie przez gabinet dymisję, pomimo, że Sejm sobie tego nie życzy, c) że może, bez ubliżenia Konstytucji, okazać rządowi, oczywiście w odpowiedniej formie, brak swego doń zaufania, pomimo, że rząd odpowiedzialnym jest nie przed nim, ale przed Sejmem. Teza a) ma, jak się zdaje już faktyczne precedensy, albowiem Pan Prezydent Wojciechowski zwołał zaraz po objęciu urzędowania z własnej inicjatywy — o ile mogę wiedzieć — konferencję wszystkich byłych ministrów Skarbu, która ułożyła

szereg zasad uzdrowienia finansów polskich. Teza b) była kwestjonowana, mojem zdaniem niesłusznie, w czasie znanego przewlekłego przesilenia gabinetowego w lecie 1922, co prawda nie na podstawie dzisiejszej, ale z punktu widzenia podówczas jeszcze w tej mierze miarodajnej t. zw. krótkiej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. Jeżeli wtenczas mogła zachodzić jeszcze jakaś w tej mierze wątpliwość, to dzisiaj, mojem zdaniem, niema już żadnej. Teza c) jest także czemś, co się samo przez się rozumie. W myśl Konstytucji (art. 2) jest Prezydent Rzplitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami organem narodu w zakresie władzy wykonawczej, przyczem Prezydent jest tak dalece skrępowany współdziałaniem ministrów, że żaden jego akt rządowy nie jest, bez ich zgody prawomocnym ani ważnym. Trudno więc żądać od Prezydenta, aby on, skoro straci zaufanie do swych koniecznych doradców i pośredników w rządzeniu, niemógł im tego dać do poznania, gdyż przy takim rozdźwięku stałoby się dodatnie współdziałanie niemożliwem. Nieprzemawiam przeto bynajmniej za przejściem do amerykańskiego systemu t. zw. rządów prezydjalnych, opartego na zasadzie podziału władz, którego nie jestem zwolennikiem, ale oświadczam się tylko za nadaniem Prezydentowi takiego minimum praw zwierzchniczych, jaki jest konieczny, ażeby on miał rzeczywisty, przyzwoity udział we władzy, a przestał być jedynie reprezentacyjną postacią, otwierającą wystawy, odpowiadającą na przemowy powitalne i t. p., ażeby mógł mieć świadomość, że nietylko Sejm ale i on także rządzi, i że powinien chcieć rządzić. Będzie to tylko pewną korekturą chaotyczności wywoływanej rządami skrajnie parlamentarnemi, zmieniającemi co kilka tygodni linję wytyczną i obalającemi ministrów z taką łatwością, z jaką się gdzieindziej nie zmienia nawet podrzędnych funkcjonarjuszy i będzie, mówiąc prostemi słowy, dla Polski znacznie zdrowiej. Nie chciałbym, aby jakiś przyszły znakomity mąż stanu rzucił nam znowu w oczy te słowa, które wypowiedział przed przeszło półtora wiekiem wielki filozof i myśliciel Montesquieu w swym słynnym „Duchu praw", że Polska postawiła sobie za specjalny cel pielęgnowanie rozwoju nieograniczonej wolności indywidualnej „et ce qui s'en suit, l'oppression de

tous" (i co z tego wynika ucisk wszystkich), bo uciskiem wszystkich jest zawsze swawolna wolność jednostek, chociażby one były obleczone w mandaty poselskie i uposażone przywilejem nietykalności.

B. JAWNUT

Przed bilansem

(KATARZYNA do POTEMKINA)
„Dlatego wypada wmawiać i upewniać, że jesteśmy dalecy od wszelkiego wdawania się (w narodu pol.) sprawy wewnętrzne; że gotowiśmy zawrzeć z polakami przymierze, zapewniając całość ich posiadłości... *(16. V. 1791).*
„Przemiana rządu w Polsce, jeżeli tylko nabierze stałej siły i działalności, nie może być korzystną dla jej sąsiadów... *(18. VII. 1791).*

Jest rzeczą w wysokim stopniu niepożądaną w życiu państwa, aby byt tego państwa nie posiadał oparcia należytego w pisanych, lub w niepisanych programach własnego społeczeństwa. Program polityczny, to nie jest to, co teoretycznie i w oderwaniu od realności bytu państwa napisze publicysta lub myśliciel w swoim gabinecie lub w emigracyjnym zaścianku, poza realnemi granicami własnego państwa.

Na program muszą składać się następujące elementy: stan faktyczny, którego należy bronić ze stanowiska gospodarczego, społecznego i polityczno-kulturalnego, djagnoza moralno-społeczna i polityczno-prawna, która otwiera horyzont dla reform potrzebnych w życiu państwa i zarys pewnych postulatów, wynikających bądź z położenia, jakie to państwo zajmuje w systemie międzynarodowym, bądź z sytuacji wewnętrzno-gospodarczej i polityczno-prawnej, w jakiej ono znajduje się.

Publicystyka współczesna, przemówienia sejmowe, czy uchwały stronnictw — to są ułamki zaledwie.

Niema również programu, jeżeli mu nie przyświeca myśl, wiążąca go ze społeczeństwem i jego warstwami. Ten pro-

gram musi być czyjąś własnością, emanacją zbiorowego, uświadomionego istnienia, ktoś go musi chcieć wykonywać.

Wprowadzenie powszechnego głosowania w 1919 roku w tym względzie wprowadziło niesłychane zamieszanie. Polska myśl polityczna nie potrafiła dostosować się do postulatów, będących konsekwencją tego faktu, ani masy ludowe nie potrafiły w ciągu ubiegłych kilku lat uzgodnić lokalnych swoich postulatów z interesem państwa. Fakt ten uwidoczniła publicystyka wyborcza 1922, która stała poniżej poziomu potrzeb państwa, poza bardzo nielicznemi wyjątkami. Każda następna publikacja była konsekwencją, wydanych poprzednio, a wszystkie one tkwiły na powierzchni demagogji i bezmyślnej nienawistnej konkurencji.

Umowa t. zw. lanckorońska, zawarta w pałacu p. Hamerlinga, również nastręcza wątpliwość, czy można ją podnieść do kategorji programu.

Jeszcze jedno. Każdy program tkwi w hierachji, w autorytecie ludzi i zagadnień. To, co się w Polsce obserwuje spokojnie i bezstronnie, musi rozczarować nawet obojętnego obserwatora.

Życie polityczne przypomina giełdę: są walory, które dawno przestały zawierać jakąkolwiek treść pozytywną, a które interes partnerów podtrzymuje na pewnym ustalonym, ale fikcyjnym poziomie. Tak było np. przez dłuższy czas z kursem rubla rosyjskiego, podtrzymywanym w imię interesu jego posiadaczy, posiadających dość władzy i stosunków w prasie międzynarodowej, by tego dokonać. Czemże, jak nie „wydętym walorem“ w interesie stronnictw była obrona „liberum veto“ po 1772 roku?

Wytworzyła się, w niektórych wypadkach, odwrócona hierarchja: nie największe wartości w danych stronnictwach stanowią o kryterjum życia politycznego tych stronnictw, nie najpoważniejsze autorytety stają się miarodajne dla stosowania tych, albo innych kryterjów, lecz giełdowe walory i handlowe (w znaczeniu politycznem) kwalifikacje wysuwają się na horyzont życia politycznego tych stronnictw i tem samem życia społeczeństwa.

Zjawiska tego nie należy lekceważyć. Jest ono właściwe dla środowiska, znajdującego się w stanie fermentu, który świadczy albo o rozkładzie pozytywnej siły tego środowiska, albo o niebezpiecznych dla ogółu przemianach, jakiemu to środowisko podlega. Kiedy partje społeczne, rewolucyjne, znajdują się w akcji — zjawisko to zwykle, w jednej z tych postaci, towarzyszy ich działalności. Można je było obserwować w 1906—7 roku, kiedy nie wodzowie stronnictw rewolucyjnych w Polsce, ale jednostki z coraz niższych kondygnacji partji, wychodziły na pokład kapitański i wytwarzały nastrój, który dyktował często o polityce stronnictw.

Stronnictwa prawicy od czterech lat znajdują się w podobnym stanie choroby. Urzędowe enuncjacje są coraz uboższe, wodzowie są zagłuszeni przez ludzi, którym nie można odmawiać kwalifikacji osobistych, ale, którzy nie dorastają do poziomu trybuny, na jaką się wdarli dzięki swoim nerwom i swojej ignorancji, ale nie dzięki swoim wartościom politycznym.

Jeżeli pomost kapitana okrętu staje się trybuną dla agitatorów, to prędzej czy później, ten pomost musi się zawalić i razem z nim, w danym obozie, musi upaść wszelka hierarchja pojęć i wszelki autorytet doświadczenia i kompetencji. Od tego jest tylko krok do stanu anarchji w państwie. Tymczasem, w interesie państwa bynajmniej nie leży anarchizowanie życia w jakimkolwiek poważnym obozie politycznym, niezależnie do tego, czy idzie tu o prawicę, czy o lewicę. Daleko łatwiej jest odwołać się bowiem do instynktu państwowego, wyrobionego kulturą i tradycją polityczną u kierowników obozów politycznych, niż do namiętności partyjnego demagoga i agitatora, choćby z etykietą literata (niech mi to będzie darowane — nie mam nikogo na myśli).

Nie odsuwamy tu nikogo od prawa głosu w sprawach politycznych, konstatujemy jedynie te niezdrowe procesy, które muszą wzbudzić zaniepokojenie w każdym, kto potrafi spokojnie myśleć o sprawach publicznych. Poziom życia publicznego nie podnosi się. Co było zrozumiałe na przełomie 1918—19 roku, to musi być uznane jako objawy choroby społeczeństwa wogóle, a danego obozu, w szczególności. Nie na-

leży tego uważać za przesadę, wystarczy zastanowić się nad konsekwencjami, których wolno oczekiwać z sensu jednego z artykułów p. A. Świętochowskiego w „Gaz. Warszawskiej“ o „naprawiaczu“ skarbu i o tem, że „społeczeństwo“ nie zadowoli się dymisją. Wolno zapytać się, kto to jest upoważniony do skonstatowania prawomocności uchwał Zgrom. Narod. lub udania się sanacji — zabójca Prezydenta, czy zabójca Raszina w Czechach?

Kto uważnie bada to, o czem się mówiło w poprzednim sejmie, tego musi uderzyć postępująca ewolucja pojęć i opinji, która wyprzedzała i oplątywała oficjalne opinje miarodajnych czynników społeczeństwa. W połowie tego okresu oczekiwano ze strony członków prawicowych klubów sejmowych, przedstawicieli związków gospodarczych opracowania programu gospodarczego, opartego na wolnym handlu i na zwolnieniu państwa z zobowiązań względem ludności, znanem pod nazwą programu walki z etatyzmem. Nie znamy takiego programu ani w stenogramach sejmowych, ani w oddzielnych publikacjach. Trudno bowiem za program taki uważać przemówienie p. posła Wierzbickiego w sejmie w sprawie etatyzmu, które może zainaugurowało dyskusję, ale które nie było programem we właściwem tego słowa znaczeniu i które zdyskontowali piastowcy w sferze gospodarczych interesów producentów rolnych.

Pozwolimy sobie w tem miejscu na przypomnienie, że nie skądinąd, ale właśnie od p. Michalskiego, obecnego członka najbardziej konsekwentnego klubu prawicowego, wyszedł projekt monopolu tytuniowego. A w obecnym sejmie, po zamordowaniu prezydenta, pierwszy bodaj występ poselski prawicy, skierowany przeciw rządowi gen. Sikorskiego, był w sprawie drożyzny, ze strony posła Gdyka. Cóż jak nie ingerencję państwową mógł wywołać ten wniosek posła Gdyka w dziedzinie reglamentacji cen lub dostaw zboża?

Nie mamy zamiaru bynajmniej z kimkolwiek tutaj walczyć. Chodziło nam o podkreślenie zubożenia życia politycznego i wykolejenie go na tory niebezpieczne. Zubożenie to prowadzi z kolei do obniżenia publicystyki politycznej i do utrzymywania dyskusji na poziomie przedwyborczych manjer.

Mielibyśmy do zanotowania wiele faktów z tego procesu zwulgaryzowania myśli politycznej. Dla przykładu podamy następujący fakt: Niedawno „Czas“ krakowski drukował część memorjału p. n. Program Obrony Państwa. Pan Władysław Rabski bez ceremonji wydarł kilka ustępów i wypisał rzeczy, które nie mają nic wspólnego z omawianym memorjałem. Z jakiego tytułu p. Władysław Rabski wprowadza w błąd opinję publiczną? Poco ten patos niczem, ale to niczem nieuzasadniony? Tego rodzaju wytwarzanie opinji sieje jedynie anarchję pojęć. Tymczasem ktoś musi być odpowiedzialny za porządek w umysłach i nerwach społeczeństwa. Do tej roli jest przedewszystkiem powołana prasa, wolna od zobowiązań partyjnych.

Sytuacja państwa bynajmniej nie jest różowa. Walka z rządem Sikorskiego spowodowała nietylko ferment w opinji, ale rozstroiła działanie administracji państwa w niektórych działach. Dalej, walka z programem finansowym tego rządu, skutek swój miała w opóźnieniu ustaw podatkowych i sanacyjnych, oraz klęskową, nawet dla polskich stosunków, gospodarkę państwa w następnym okresie.

Należy zrezygnować raz nareszcie z dyktatury w opinji publicznej prowincjonalnych wielkości i z demagogji nieodpowiedzialnych przed nikim dziennikarzy. W każdym obozie są ludzie, z których pracy państwo ma prawo korzystać i winno się ułatwić pracę tym jednostkom.

Trzeba więc zlikwidować zobowiązania personalne względem swoich wyborców i trzeba raz zastosować kryterjum objektywne względem przeciwników.

Jeżeli tego się nie zrobi, jeżeli nie odsunie się na bok ludzi, którzy niewiele mają do powiedzenia, życie upomni się o swoje prawa. Trzeba bowiem pamiętać, że pewne kategorje umysłowe i moralne w jednych obozach pobudzają do reakcji i do działania analogiczne kategorje w innych obozach.

Takim dosadnym przykładem jest umysłowa kategorja i kwalifikacja członków Pogotowia „patrjotów“, którzy poczuli w sobie powołanie do działania na gruncie atmosfery, jaką wytworzyła prasa polska w 1922 roku. Cóż oni bowiem chcieli uczynić innego, jak nie to, o czem codziennie czytali w prasie!

Tak jak nic realnego nie usprawiedliwiało mordu prezydenta rok temu, tak samo nic faktycznego nie upoważniało p. Witolda Gorczyńskiego do wstąpienia do podziemi kościoła Wszystkich Świętych. Należy o tem pamiętać, że p. Gorczyński już raz postawił koła narodowe wobec faktu, dokonanego „swoją“ inicjatywą, 9 lat temu, kiedy te koła zupełnie słusznie troskliwie rozważały czas i warunki samodzielnego wystąpienia wojskowego. Jedynie brak autorytetu i programu podniósł w hierarchji politycznej tych ludzi.

R. POBÓG

O samorząd na ziemiach wschodnich

(Uwagi na marginesie rządowych projektów ustaw samorządowych.)

Sprawa państwowej polityki kresowej jest zagadnieniem oczekującem wciąż rozwiązania. Ustalony w Polsce system półrocznych rządów nie sprzyjał bynajmniej rozstrzygnięciu tego kapitalnego zagadnienia; zresztą fatalny stan finansów Państwa nie pozwala na realizację zamierzeń, zakreślonych na szerszą skalę. Tem nie mniej zagadnienie kresów powstaje przy sposobności opracowywania projektu każdej nowej ustawy, każdego nieomal rozporządzenia administracyjnego. Odmienne stosunki społeczne, gospodarcze i kulturalne oraz oddziaływania polityczne, obserwowane zwłaszcza na kresach wschodnich, stawiają każdorazowo władze centralne wobec zagadnienia, czy i w jakiej mierze zamierzone postanowienia dadzą się zastosować w tej dzielnicy bez uszczerbku dla interesu państwowego. Trudność zadania tkwi zwłaszcza w przestrzeganej dotychczas zasadzie jednolitych przepisów dla całego obszaru Rzeczypospolitej. W tych warunkach powzięte rozstrzygnięcia nie zawsze dotychczas świadczyły o trzeźwości w ocenie sytuacji i o silnym instynkcie państwowym centralnych władz Rzeczypospolitej, za przykład czego mogą po-

służyć ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu w świetle wyniku ich zastosowania.

Powyższe refleksje obudzić się muszą z okazji rządowych projektów ustaw samorządowych. Projekty te, obejmujące samorząd gminny, miejski i powiatowy zastąpić mają dotychczas obowiązujące w poszczególnych dzielnicach normy; nadto wprowadza się nieznany dotychczas w Polsce samorząd wojewódzki z kompetencjami ustawodawczemi. Przepisy tych ustaw mają być jednolite dla wszystkich dzielnic Rzeczypospolitej.

Rozwinięcie życia samorządowego w województwach wschodnich jest kwestją wielkiej wagi, ciała samorządowe są bowiem w pierwszym rzędzie powołane do rozwinięcia życia gospodarczego i usunięcia w tej dziedzinie niedomagań, wpływających ujemnie na usposobienie miejscowej ludności względem państwowości polskiej. Rolę tę samorząd będzie mógł jednak spełnić tylko wtedy, gdy zostanie odpowiednio przystosowany do miejscowych stosunków.

Gdy mowa o odmiennych stosunkach w województwach wschodnich, które stoją na przeszkodzie jednakowemu traktowaniu tych ziem z pozostałemi dzielnicami Polski, to błędnem byłoby sądzić, że na myśli się ma tutaj odmienność etniczną miejscowej ludności względnie jej części. Niewątpliwie okoliczność ta ma swoje znaczenie dla tych działów administracji, które dotyczą dziedziny życia kulturalnego, a więc przedewszystkiem oświaty i wyznań. Jednakże dla innych dziedzin administracji państwowej, a zwłaszcza zagadnień organizacyjnej natury, kwestja etnicznej odrębności ludności miejscowej nie grałaby sama przez się żadnej roli, tak jak nie gra jej w Szwajcarji czy we Francji w odniesieniu do Alzacji i Lotaryngji, gdyby jej nie komplikowały inne okoliczności.

Takimi okolicznościami w naszych województwach wschodnich są: znacznie niższy poziom cywilizacyjny mas ludowych od ludności pozostałych ziem polskich, zupełne nieprzygotowanie ludności wiejskiej do czynnego udziału w życiu publicznem i niezrozumienie wartości nowożytnych instytucji państwowych i dobrodziejstw konstytucyjnych, jej zdezorjentowanie i nieufność, spowodowane perypetjami wo-

jennemi i licznemi błędami rządów polskich i wreszcie — destrukcyjne, antypaństwowe wpływy polityczne, przemycane głównie z za granicy. Gdy do tych właściwości, dotyczących bezpośrednio ludzi — doda się jeszcze specjalnie uciążliwe warunki naturalne w postaci olbrzymich przestrzeni, pozbawionych odpowiednich arterji komunikacyjnych — to obraz specyficznych ujemnych cech ziem wschodnich w ogólnych rysach będzie dość wyraźnie naszkicowany.

Rozważając kwestję, na jakich zasadach ma być zorganizowany samorząd dla ziem wschodnich, przy uwzględnieniu przedstawionych wyżej stosunków dojść należy do następujących wniosków, które z punktu widzenia państwowego wydają się niespornemi:

1. Działalność samorządowa rozwijać się winna pod egidą państwową; władze samorządowe nie mogą wyrosnąć obok władz państwowych, jako im równorzędne, a tymbardziej jako im przeciwstawne.

2. Władze państwowe winny mieć przyznane możliwie daleko sięgające prawo ingerencji w sprawy samorządowe.

3. Zakres działania władz samorządowych nie powinien być zbyt szeroko zakreślony; zakres ten winien być ściśle ograniczony, bez pozostawienia swobody rozszerzania go.

4. Wprowadzenie samorządów gminnego i powiatowego według nowych ustaw, nie powinno pociągać konieczności niezwłocznego wprowadzania w życie samorządu najwyższego stopnia, t. j. samorządu wojewódzkiego. Wprowadzenie samorządu wojewódzkiego na ziemiach wschodnich należy uzależnić od wyniku osiągniętego w samorządach niższego stopnia, t. j. gminnym i powiatowym.

Trzystopniowy (gminny, powiatowy i wojewódzki) samorząd, według projektów ministerjalnych stanowi jedną mocno zespoloną organizację. Organizacji tej zapewnia się dużą władzę i znaczenie przez szereg konsekwentnych w tej mierze postanowień. W tym względzie zwrócić należy uwagę na to, że według projektów wykonywanie prawa nadzoru w zakresie samorządowym należy całkowicie do wydziałów samorządowych wyższego rzędu (wydział powiatowy sprawuje nadzór nad gminą, wydział wojewódzki nad powiatowym

związkiem komunalnym). Dalej — władze samorządowe mają mieć prawo nakładania kar na mieszkańców gminy (art. 59 ustawy gminnej); mają prawo rozszerzania swego zakresu działania na sprawy niezastrzeżone wyraźnie komu innemu (art. 12 ust. gmin.); gmina wiejska ma prawo objąć administrację wszystkich lub poszczególnych spraw gromad wiejskich (art. 14 ust. gmin.). Wreszcie autorytet władz samorządowych potęguje się przez wprowadzenie samorządu wojewódzkiego z kompetencjami ustawodawczemi w pewnym określonym zakresie.

Potęgując tak wysoko znaczenie samorządów jednocześnie rozluźnia się w znacznym stopniu stosunek, jaki zachodzi między władzami państwowemi a samorządowemi. Odbiera się władzy państwowej wszystkie uprawnienia z zakresu nadzoru, o ile chodzi o gminę — nadzór ten wykonywać będzie wydział powiatowy — tak zresztą jak to jest obecnie. Jednak obecnie starosta zatwierdza w urzędzie wybranego wójta, sołtysa oraz ich zastępców, mianuje ich w razie niewybrania przez radę gminną, względnie zebranie gromadzkie, wyznacza wynagrodzenie wójta i sołtysa; starosta ma prawo złożenia ich z urzędu. Według projektu ustawy gminnej wszystkie te uprawnienia odbiera się władzy rządowej, i oddaje się wydziałowi powiatowemu. Uprawnienie starosty w stosunku do samorządu gminnego streszczają się tylko w tem, że odbiera on przysięgę od wójta i uskutecznia podział na okręgi wyborcze obszaru gminy dla wyborów do rad gminnych.

Prawda, władze państwowe mają bliższy kontakt z władzami samorządowemi z tego tytułu, że te są jednocześnie wykonawcami spraw z zakresu administracji państwowej. W tej dziedzinie, t. zw. spraw zleconych prawo nadzoru, rzecz prosta, musi należeć do władzy państwowej, tej która wydaje zarządzenia. Dziedzina ta jednak w omawianych projektach nie jest rozwinięta, a w szczególności niewiadomo, jakie sankcje karne przysługiwać będą władzom państwowym w stosunku do organów samorządowych. Przewiduje się tylko, że władzą wojewody — sprawy zlecone mogą być organom gminnym odjęte i powierzone do wykonania na koszt gminy orga-

nowi umyślnie w tym celu ustanowionemu, a to w przypadku, gdy organy gminne mimo dwukrotnego upomnienia właściwej władzy stale te zadania zaniedbują.

Zaznaczyć należy, że zarząd gminny ma być kolegjalny, — złożony z wójta i ławników w liczbie ustalonej ustawą wojewódzką. Zarząd jednoosobowy może być ustanowiony w drodze ustawy wojewódzkiej.

Rada gminna składająca się, w zależności od zaludnienia gminy z 12—24 radnych wybierana jest w drodze powszechnych, tajnych, bezpośrednich wyborów i stosunkowego podziału mandatów. Dla wyborów obszar gminy dzieli się na okręgi wyborcze; podziału tego dokonywa starosta. Wybory dokonywują się według list kandydackich, podobnie jak w wyborach do Sejmu i Senatu.

Projektowane ustawy są skonstruowane w ten sposób, że funkcjonowanie samorządów powiatowego i gminnego, możliwe jest tylko wtedy, gdy uruchomiony zostanie jednocześnie samorząd wojewódzki. Wydział wojewódzki sprawuje bowiem nadzór nad działalnością powiatowych związków komunalnych; nadto w dziedzinie samorządu gminnego pozostawia się do uregulowania ustawodawstwu wojewódzkiemu: ustalenie liczby ławników (art. 40), sprawę ustanowienia wójta zawodowego (art. 54), kwestję wprowadzenia jednoosobowego zarządu gminy (art. 55); prócz tego, wydział wojewódzki spełnia pewne czynności w wyborach do rad gminnych (art. 52 i 55 proj. ord. wyb. gm.). W przepisach przechodnich niema postanowień, regulujących te kwesje na wypadek, gdyby wprowadzenie samorządu wojewódzkiego miało być gdziekolwiek zawieszone, prócz jednej kwestji liczby ławników (art. 124 ust. gm.).

Zestawiwszy ze sobą streszczone wyżej przepisy projektowanych ustaw, dojść należy do wniosku, że w odniesieniu do ziem wschodnich nie odpowiadają one nakreślonym w założeniu zasadom. Nastręcza się w tej mierze kilka uwag. Prawo rozszerzania zakresu działania ciał samorządowych na sprawy niezastrzeżone ustawami komu innemu może posłużyć za otwartą drogę do usiłowań rozszerzenia ram samorządu na sprawy narodowościowe. Ustawodawstwo obowiązujące

w Polsce nie reguluje jeszcze wiele dziedzin życia, przeto wiele spraw jest do przywłaszczenia dla samorządów. Łatwo zrozumieć, że na tej drodze idea samorządu może zostać łatwo spaczona i może on być sprowadzony na manowce. Obawy te tembardziej wydają się uzasadnione, że ordynacja wyborcza do rad gminnych, ustanawiając wybory z listy, sprzyja układaniu się wyborów według ugrupowań politycznych. Obowiązkowy podział obszaru gminy na okręgi wyborcze, obliczony na 4—6 radnych, może stworzyć niebezpieczeństwo dla ludności polskiej na kresach tam, gdzie ona znajduje się w mniejszości tak niekorzystnej, jak np. na Wołyniu, nie zawsze bowiem da się utworzyć dla niej oddzielny, choćby 4-o mandatowy okrąg, do czego potrzeba 1200 — 2000 ludności zwarcie zamieszkałej. Ludność polska rozprószona pomiędzy małe okręgi, może przepaść w wyborach; należy pamiętać, że w wyborach do Sejmu ludność ta nie potrafiła przeprowadzić na Wołyniu ani jednego swego posła w okręgach 5 i 6-o mandatowych.

Prawo ingerencji władz państwowych do spraw samorządowych, jak wykazano, zostaje uszczuplone; prawda, że kompetencje w zakresie samorządu gminnego, odejmowane starostom przechodzą do wydziałów powiatowych, którym przewodniczy tenże starosta, sądząc jednak z tej agitacji, jaka się szerzy na kresach, można się obawiać, czy do przyszłych rad gminnych, a następnie sejmików i wydziałów powiatowych nie znajdą drogi polityczne żywioły demagogiczne, które kolegjalne ciała samorządowe będą usiłowały zrobić ośrodkami dla swej akcji awanturniczej. W tych warunkach samorząd na kresach może nietylko nie spełnić swej roli, do jakiej jest z natury rzeczy powołany, ale tu i ówdzie urość może do znaczenia władzy równorzędnej władzom państwowym, a może i przeciwstawnej im. Niedostateczne siły administracyjne nietylko nie otrzymałyby w takim wypadku pomocy, jakiej od samorządu winny oczekiwać, ale musiałyby ustawicznie się z nim borykać.

Samorząd jako instytucja, oparta na czynniku obywatelskim stanąć może tylko wtedy na wysokości zadania, gdy ogół obywateli dojrzeje już do życia publicznego, a przynajmniej

wytworzy pewien kontyngent ludzi odpowiednio wyrobionych. W tej mierze dużo jeszcze pozostaje do życzenia, zwłaszcza w Województwach wschodnich, gdzie życie publiczne, na tak demokratycznych zasadach oparte, jak to wynika z Konstytucji, nie posiada żadnej tradycji. Z tego powodu samorząd musi być tam starannie wychowywany i rozwijany stopniowo. W szczególności samorząd najwyższego stopnia t. j. wojewódzki, któremu w pewnym zakresie mają przysługiwać kompetencje ustawodawcze, będzie mógł działać należycie dopiero wtedy, gdy samorządy: gminny, wiejski, miejski, oraz powiatowy, staną już na należytej wysokości. Z tego względu wydaje się rzeczą zupełnie niewskazaną i rzeczowo nieuzasadnioną, by samorząd wojewódzki miał być na kresach wschodnich koniecznie prowadzony, bezwłocznie po uruchomieniu samorządów niższego rzędu. Pośpiech w tej mierze należałoby traktować jako przejście do porządku dziennego nad obawami, którym dano wyraz wyżej i jako chęć dokonania za wszelką cenę kosztownego i nieoględnego eksperymentu.

W uwagach niniejszych nie omawia się samorządu miejskiego, nie wiadomo bowiem, na jakich zasadach oprze się projekt rządowy ustawy o samorządzie miejskim. Należy jednak zaznaczyć na tem miejscu, że z chwilą wprowadzenia rad miejskich z wyborów rządy w większości miast i miasteczek kresowych, oddane będą w ręce zrusyfikowanego elementu żydowskiego. Okoliczność ta może znacznie utrudnić i skomplikować stosunki miejskie i wogóle samorządowe; do dzisiaj zarząd większości miast i miasteczek kresowych spoczywa w rękach magistratów, utworzonych w drodze nominacji.

Reasumując powyższe uwagi, zanotować można następujące wnioski konkretne:

1. Uprawnienia władz państwowych w stosunku do samorządu, jakie obecnie istnieją, nie powinny w żadnym razie uledz uszczupleniu. W szczególności staroście winno przysługiwać prawo zatwierdzania w urzędzie wójta i sołtysa i ich zastępców, prawo zawieszania ich w urzędowaniu, oraz złożenia z urzędu.

2. Ustanowić należy w zasadzie jednoosobowy zarząd

gminy w osobie wójta zawodowego, przez co uzyska się większą sprężystość i odpowiedzialność zarządu gminy.

3. Zakres działania władz samorządowych należy określić zupełnie ściśle, nie pozostawiając możności rozszerzania go. Właściwy samorządowy zakres działania, nad wykonywaniem którego nadzór pozostaje w rękach władz samorządowych wyższego rzędu, nie powinien być zakreślany zbyt szeroko.

4. Uprawnienie władz samorządowych do uchwalania, i nakładania kar powinno przysługiwać tylko tym ciałom samorządowym, którym to przyznane zostanie decyzją władzy państwowej, np. Rady Ministrów. Ta sama władza państwowa winna mieć prawo odjęcia powyższego uprawnienia.

5. Prawo przejmowania przez gminy spraw gromadzkich, winno być uzależnione od zezwolenia starosty.

6. Należy ustanowić, że rządowi przysługuje prawo odjęcia władzom samorządowym t. zw. spraw zleconych i przekazania wykonywania ich organom specjalnie do tego powołanym, na koszt samorządu nietylko w poszczególnych wypadkach, ale również w odniesieniu do większych obszarów np. powiatu, województwa.

7. System wyborów z list do rad gminnych jako nieodpowiedni należy zmienić. Najodpowiedniejszem wydaje się system głosowania na osoby z prawem kumulowania głosów (system Marshalla.) Mniejszość polska na kresach, koncentrując swe głosy, może zawsze zapewnić sobie przy tym systemie reprezentację. Podział gminy na okręgi wyborcze należy porzucić, dzieląc je tylko na obwody głosowania.

8. W przepisach przechodnich winny się znaleźć postanowienia, przelewające kompetencje samorządu wojewódzkiego na inne władze, a to do czasu, gdy samorząd wojewódzki nie zostanie uruchomiony. Wprowadzenie samorządu wojewódzkiego w poszczególnych województwach należy uzależnić od decyzji Rady Ministrów.

Powyższe wnioski dotyczą tylko ziem wschodnich. Powstaje zatem zagadnienie, czy należałoby je ująć w odrębne przepisy dla województw wschodnich, czy przeciwnie, idąc drogą dotychczasowej praktyki, należy ująć je jednolicie dla

całego Państwa. W tej alternatywnej sytuacji spotyka się zwykle dwa poglądy: jeden wyraża obawę o jednolitość ustroju Państwa polskiego, drugi zaś nie może się zgodzić z tem, że ustrój całego Państwa przystosowuje się do dzielnic o najniższym stopniu dojrzałości kulturalnej i państwowej. Wydaje się, że w danym wypadku sprawa w wielkiej mierze da się załatwić kompromisowo, o ile pozostawiona byłaby Rządowi możność w zakresie decydowania o zastosowaniu pewnych przepisów na tym, czy innym terenie, tak, jak to projektowane jest wyżej. Obserwując rozwój życia, Rząd miałby możność w ten sposób przystosować odpowiednio instytucje prawa publicznego do stosunków miejscowych na czas przejściowy. Gdyby sprawa ta nie dała się w ten sposób załatwić, należy bez wahania zdecydować się na ustanowienie odmiennych przepisów dla poszczególnych dzielnic w tej mierze, w jakiej zachodzi istotna potrzeba. O ile zrozumiałem bowiem jest dążenie do zatarcia pozostałości ustawodawstwa z czasów zaborczych, o tyle nieuzasadnionem jest pomijanie w ustawodawstwie polskiem tych realnych różnic w stosunkach, jakie istnieją w poszczególnych dzielnicach. Niedogodności, jakie mogą wyniknąć z przyjęcia zasady asymetrji w ustawodawstwie w odniesieniu do poszczególnych dzielnic będą mniejsze, niż szkoda, jaka powstać może z nieoględnego i bezwzględnego dążenia do całkowitej niwelacji i unifikacji ustawodawstwa polskiego.

Powyższe stanowisko trzeba zająć niezależnie od tej linji polityki, jaką Rząd nakreśli w stosunku do ziem kresowych. Niezależnie bowiem od postulatów ściśle politycznych, do których zrealizowania dążyć się będzie na kresach, każdemu Rządowi zależeć musi na tem, by aparat administracyjny, zarówno państwowy, jak i samorządowy zdolny był do wykonania ciążących na nim zadań, a to osiągnie się tylko wtedy, gdy będzie on przystosowany do miejscowych stosunków.

W. GAJEWSKI

Ustawa o finansach komunalnych wobec wymagań życia

Uwagi krytyczne o ustawie o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, uchwalonej przez Sejm dnia 11 sierpnia 1923 r., ogłoszonej w Dz. U. w N-rze 94 z dnia 26 września 1923 r.

Przy ocenianiu ustaw pierwszem pytaniem, które się nasuwa jest, czy dana ustawa regulując pewną dziedzinę życia społecznego wprowadza doń ulepszenia, tworzy mocniejszą więź społeczną, upraszcza i ułatwia pracę zbiorową ludzi. To jest sprawdzianem czy rola ustawy jest dodatnią czy ujemną, czy jest wydana w swoim czasie, czy będzie tworzyć postęp w życiu, czy też będzie tylko przeszkodą lub frazesem bez wartości.

W ustawodawstwie polskiem spotykamy szereg ustaw poczętych i wydanych nie w imię realnych potrzeb życia, lecz z powodu przesłanek teoretycznych: demokratyzmu, dorównania reformom społecznym na Zachodzie, równości i t. p., a które wbrew często szlachetnym intencjom projektodawców, wobec niezwiązania ich z naszemi warunkami kulturalnemi, zamiast demokratyzmu, wprowadzają rządy agitatorów o słabem poczuciu moralnem.

Jednym z bożyszczów, którym oddaje się hołd w naszych izbach ustawodawczych jest nadmierna i zbyt pośpieszna dążność do ujednostajnienia ustawodawstwa w 4 naszych dzielnicach (zabór pruski, austrjacki, kongresówka i kresy). Dążność do ujednostajnienia prawodawstwa istnieje w każdem państwie tak narodowem jak i zaborczem. Nie dziwiło nas, gdy Rosja podporządkowywała nasze życie bardziej rozwinięte i skomplikowane warunkom wschodnim rosyjskim. wtłaczając nas w ramy ogólnego ustawodawstwa rosyjskiego. Rozumieliśmy, że państom zaborczym śpieszyło się z „objedinienjem“, gdyż prowadziły politykę wynaradawiania. Poświęcały więc często wyższy poziom życia kulturalnego, ekonomicznego i społecznego ziem polskich wyższym celom pań-

stwowym. Nam jednakowoż śpieszyć się aż do tego stopnia nie potrzeba.

Ustawodawstwo polskie musi zważać, aby przy ujednostajnieniu nie padały ofiarą dzielnice bardziej rozwinięte i kulturalne, ani nie zniekształcano stosunków na ziemiach mniej rozwiniętych. Musi więc każda ustawa, czy o cechach bardziej oryginalnych, czy też oparta o pierwowzór któregoś z państw zaborczych, tak normować życie, by w żadnej dzielnicy nie obniżać dotychczasowego poziomu, nie być reakcyjną, pogarszającą warunki społeczne. Niestety ustawodawstwo pruskie o wiele wyżej stojące pod względem ducha nowoczesnego, jasności, prostoty i celowości od rosyjskiego i austrjackiego zbyt mało wpływało na ustawy polskie, ustępując wpływom austrjackim z ich zawiłością, sztucznością i przesądnemi tendencjami centralistycznemi.

W sprawie finansów samorządowych nie poszedł sejm również po najlepszej drodze. Samorządy przeżywały od 1918 roku ciężki okres, spowodowany przedewszystkiem coraz szybciej postępującą deprecjacją. Jednak jakoś dawały sobie radę prawie wszędzie i pracowały nieraz wydatnie (samorządy powiatowe w Poznańskiem i Kongresówce) bez pomocy państwa. Jedynie duże miasta opierały swój byt na subwencjach państwowych.

Porównywując rozwój życia samorządowego stwierdzić możemy, że krytyczny okres wojenny (1914—1919) i powojenny (1919—1923) przetrwały najlepiej samorządy w b. zaborze pruskim, ograniczając tylko nieznacznie swój zakres działania, następnie szły samorządy w Kongresówce, najgorzej wegetowały w Małopolsce. Przyczyną tego były odmienne podstawy finansowe, na których się opierały samorządy.

Najlepiej był zbudowany system pruski.

Na pokrycie swych wydatków wszystkie związki komunalne czerpały swe dochody w miarę potrzeby z następujących źródeł: a) z majątku własnego, b) z opłat i składek, c) z dotacji, d) z podatków pośrednich, e) z podatków bezpośrednich. Ostatnie to źródło było najistotniejszem. Ustawy państwowe określiły bowiem tylko podstawy poboru tych po-

datków (gruntowego, budynkowego, procederowego i dochodowego), a związki komunalne mogły na pokrycie swych potrzeb uchwalać tyle procentów tych podatków, ażeby zamknąć budżet bez deficytu. Pobór podatków ponad pewne granice, ustawowo określone, wymagał tylko zgody władz nadzorczych. System finansowy, jak widzimy, bardzo elastyczny — umożliwiał przystosowanie się tak do wymagań wojennych, jak i tradycji walutowych. System ten scharakteryzowałbym, jako posiadający uregulowaną ustawowo podstawę z możnością podnoszenia stopy procentowej do wysokości wywołanej istotnemi potrzebami.

System austrjacki był o wiele bardziej sztywny.

Głównemi źródłami dochodu były dla wszystkich samorządów dodatki do podatków bezpośrednich, a dla gmin poważną pomocą były oprócz tego dodatki do podatków konsumcyjnych. Jednak ustawy wyraźnie określały, do jakiej wysokości mogą te dodatki dojść, pozwalając władzom nadzorczym do podnoszenia znowu tylko do pewnych granic. System ten określam jako posiadający uregulowaną ustawowo podstawę podatkową z b. ograniczoną możnością przystosowania się do potrzeb.

W Kongresówce panowała większa swoboda. Samorządy były zmuszone do szukania własnych źródeł, oraz dzięki liberalizmowi M. Spr. Wewn. mogły czerpać w miarę deprecjonowania się marki z podatku gruntowego w coraz wyższych stawkach, nieraz kilkakrotnie w ciągu roku. Dzięki logice i realizmowi członków sejmiku i rad gminnych tam, gdzie praca realna była — składka gruntowa była uchwalana z dość dużą łatwością, głównie dzięki temu, że państwo prawie zupełnie z podatku gruntowego nie czerpało. Nigdzie jednak podatki gruntowe gminne, powiatowe i państwowe nie dosięgły stawek przedwojennych. Umiar i ostrożność radnych stwarzały granice, które nie były określone przez ustawy. System Kongresówki określiłbym jako opierający się na nieokreślonej prawnie, ale uregulowanej życiowo podstawie, umożliwiającej przystosowanie się do potrzeb.

Otóż Sejm, mając taką różnorodność życia, gdyż potrzeby samorządów w Poznańskiem, Kongresówce i Kresach

są różne i dotychczasowego ustawodawstwa, poszedł w kierunku ujednostajnienia, wybierając system najmniej elastyczny — austrjacki, jeszcze go pogarszając, gdyż wysokość podatków zupełnie ustalił bez możności jakiegokolwiek przekroczenia, nawet za zgodą władz nadzorczych (z wyjątkiem podatku gruntowego) i skasował wszystkie podatki tak zwane celowe, opierające się na posiadaniu przedmiotów majątkowych. Ustawa o uregulowaniu finansów komunalnych, którą jej referent sejmowy, a więc ponoszący główną odpowiedzialność poseł dr. Jerzy Michalski określa jako wydatnie zasilającą finanse komunalne (Przegląd Gospodarczy z 1/XI 1923 r.) jest ustawą, która przynosi wiele szkody a bardzo mało pożytku.

Jakie są istotne wady ustawy o finansach komunalnych?

1) zasadniczą wadą tej ustawy jest oparcie finansów samorządowych na dodatkach do podatków rządowych.

System dodatków do podatków rządowych jest krytykowany wogóle. Ekonomiści zaznaczają, że przez to powiększa się niesprawiedliwość w stosunku do płatników podatków, powiększona w naszych warunkach zupełnie przestarzałemi podstawami niektórych podatków (np. gruntowego), gdy przy samodzielnych podatkach sejmikowych nierówności bardziej się wygładzają przez wprowadzenie różnolitych podstaw.

Ale o ile można dyskutować co do racjonalności tego systemu w państwach o uregulowanych finansach i przy stałej walucie, to oparcie finansów samorządowych na dodatkach do podatków państwowych z określoną przez ustawę maksymalną wysokością było krokiem nader śmiałym, wprost ryzykownym i mało odpowiedzialnym.

Trzeba stwierdzić, że ustalając wysokość dodatków Izby prawodawcze nie wiedziały po 1) ani jakie są istotnie potrzeby samorządów, gdyż Ministerstwa skarbu i spraw wewnętrznych temi danemi nie rozporządzały, po 2) ani co daje się tym samorządom w postaci dodatków do podatków państwowych, gdyż wydajność tych ostatnich była z każdym tygodniem inna.

Ustawa była uchwalona dn. 11 sierpnia a już we wrześniu miarodajne czynniki stwierdzały, że położenie samorzą-

dów gminnego i powiatowego, opierających się na podatku gruntowym było nad wyraz krytyczne, gdyż samorządy te wyczerpały już wszystkie swoje dochody, a miały przed sobą jeszcze wydatki 5-ciu miesięcy. I dopiero dwukrotne zmiany ustawowe: a) podniesienie 10—15 krotne podatku gruntowego, b) zwaloryzowanie wszystkich podatków umożliwiły samorządom przetrwanie do 1924 r. i miesiąca stycznia. Co będzie w 1924 r. nie wiadomo, gdyż właściwie niewiadomemi są dochody z podatków państwowych.

Widzimy więc, że oparcie finansów samorządowych na podatkach państwowych w okresie zmagania się państwa ze swemi finansami, w okresie gdy podatki państwowe są ciągle zmieniane, było i jest nieracjonalne i może poderwać byt instytucji samorządowych. Pomiędzy samorządem a państwem zachodzi ta różnica, że państwo swój deficyt pokrywa drukiem pieniądza papierowego a samorząd ma tylko jedyną możność — likwidowanie swej działalności. I gdyby nie waloryzacja już obecnie bylibyśmy świadkami, a zapewne w wielu gminach jesteśmy świadkami, że szkoły nieopalone niefunkcjonują, pracownicy urzędów nieopłaceni zajmują się czemś innym niż urzędowaniem.

Zakucie finansów samorządowych w jeden szablon jest nieusprawiedliwionem również z powodu kardynalnych różnic w jakich samorządy działają. Potrzeby w województwach wschodnich, zniszczonych, bez dróg, bez mostów, bez szkół, nie mogą iść w porównanie z warunkami pracy samorządów gminnego i powiatowego w zach. Małopolsce i Poznańskiem. Kilka lat uśpienia działalności w Małopolsce sprawiły, że drogi szosowe, będące w pięknym stanie za czasów austrjackich zostały zniszczone w sposób b. poważny i wymagają ogromnych nakładów, gdy tymczasem nieprzerwana praca samorządu powiatowego w b. zaborze pruskim pozwoliła utrzymać stan dróg na poziomie przedwojennym.

1) Dla gmin i powiatów zasadniczym zawsze będzie dochód z podatku gruntowego. Wzięcie za podstawę państwowego podatku i ograniczenie jego wysokości przy nieracjonalnej przestarzałej podstawie, na jakiej się on opiera da wyniki ujemne tak dla podatników, jak i samorządów. Dochodowość

gruntów określana przed pół wiekiem daje nam teraz takie dziwolągi, że średnio morga w kutnowskim opłaca 30 kop., gdy w pow. Warszawskim (ogrody) 23 kop. a czarnoziem w Hrubieszowskiem 17 kop. Morga w pow. Puławskim płaci 14 kop. (ziemia pszeniczna, gdy pow. Warszawski płaci 23 kop. (ziemia średnio żytnia) akurat tyle, co sandomierska morga; Zamoyszczyzna płaci tylko 9,7 kop. Jak sobie teraz da radę gmina w Zamoyszczyźnie, zamożna, lepiej się mająca od, powiedzmy, Skierniewickiej, mając główne źródło dochodowe o 50% mniejsze — przy tych samych potrzebach i przy większej możności. Czyż nie byłoby większą sprawiedliwością, gdyby wobec słabego opodatkowania na rzecz skarbu sejmik i gmina czerpały obficiej, wydatkując przecież na rzeczy potrzebne i ustawami przewidziane.

Różnice w opodatkowaniu średniem wahają się od 30 do 7,2 kop. z morga, różnice w Małopolsce są podobno jeszcze większe.

2) Drugim brakiem ustawy jest skasowanie podatków celowych. W wielu powiatach Kongresówki były wprowadzone podatki tak zwane celowe, opierające się przeważnie na opodatkowaniu przedmiotów majątkowych. Np. dochód z podatku od zwierząt domowych był przeznaczony na cele hodowlane oraz walkę z chorobami zakaźnemi wśród zwierząt. 10% przymusowej składki asekuracyjnej od budynków na walkę z pożarami (tworzenie straży ogniowych, kupno sikawek), od poręb leśnych z przeznaczeniem na zalesianie nieużytków i t. p.

Podatki te zrozumiałe dla ogółu, celowo zużytkowane z korzyścią dla posiadaczy danych przedmiotów majątkowych były trafnie obmyślane i skasowanie ich będzie tylko wielką stratą dla rozwoju kultury naszej wsi i cofnięciem się pod względem gospodarczym.

3) Stan finansów samorządowych przed ustawą z dnia 11/VIII nie był świetny. Ustawa ta zamiast poprawić, pogorszyła finanse samorządów, specjalnie powiatowego.

Miastom nie przyniosła nic nowego. Uprawnienia do pobrania podatku gruntowego, budynkowego, od lokali,od handlu i przemysłu, od dochodu, ładunkowego, opłata od umów, o przeniesienie własności nieruchomości, od weksli zaprote-

stowanych, od plakatów, ogłoszeń i anonsów, od publicznych zabaw i widowisk miasta posiadały na zasadzie dawnych ustaw lub ustawy z dn. 17 grudnia 1921 r.

Podatki od spożycia (węgla, spirytusu, piwa) były pobierane; zmieniono teraz tylko system poborów; czy miasta teraz będą otrzymywać więcej, wątpliwe, a taka Warszawa napewno otrzyma mniej.

Jedno nowe uprawnienie zyskały miasta: jest nim podatek od spadków i darowizn (10 proc. podatku państwowego).

Gminy wiejskie minimalnie zyskały na ilości źródeł dochodowych. Dotychczas prawie cały budżet gmin wiejskich w Kogresówce opierał się na składce gruntowej. Teraz dodatek do podatku gruntowego ograniczono do 40%. w Kongresówce i Poznańskiem, a 60% w Małopolsce. Natomiast gminy otrzymują część dochodu z powiatów, a mianowicie: od przemysłu i handlu, od spożycia, od umów o zmianie własności nieruchomości, oraz mają prawo pobierania samodzielnych podatków od kopalń, od lokali, od protestowanych weksli, od spadków i darowizn, od ogłoszeń i anonsów, od zabaw, polowania. Prawie wszystkie podatki samodzielne są dla gmin bez wartości, a przedstawiają duże trudności przy ściąganiu. Jak na zmianach wywołanych tą ustawą wyjdą samorządy gminne, jeszcze nie wiadomo.

Będziemy to doświadczać w r. 1924. Głosy rozpaczy dochodzą nas jednak z wielu stron. Najgorzej obeszła się ustawa z finansami samorządu powiatowego. Jak wyjaśniano ze sfer sejmowych nie było tam obrońców powiatów, byli tylko przedstawiciele miast i gmin. Więc pomimo, że ze strony tak czynników miarodajnych, jak ludzi nauki i praktyków stwierdza się, że samorząd powiatowy był w czasach przedwojennych i od 1919—1923 r. formą samorządu najżywotniejszą, oraz że taką będzie na przyszłość finanse samorządu powiatowego zredukowano do minimum, skazując go na powolną wegetację. A więc składkę gruntową ograniczono do 50 proc. podatku gruntowego w b. zaborze rosyjskim i pruskim, a 30 proc. w Małopolsce, podatek od przemysłu i handlu ograniczono do przedsiębiorstw, znajdujących się na terenie gmin wiejskich i połowę dochodu oddano gminom. Podatek od spożycia zmniej-

szono na korzyść miast, które w sumie otrzymać mają 60% całkowitego wpływu a powiaty i gminy 40%. Powiaty mają w b. zab. ros. i pruskim gminom odstąpić 1/3 a w Małopolsce 2/3 z tego tytułu. Jedynym nowym źródłem jest przekazanie powiatom udziału 30% we wpływach podatku dochodowego państwowego, ale tylko przypisanego w gminach wiejskich. Wobec tego, że przemysł i handel koncentruje się w miastach, wpływ z tych podatków zmniejszył się do minimum.

Pozatem ustawa zabrania pobierania podatków: specjalnego drogowego, od poręb leśnych, od eksplatowanego torfu, ogniowego (10% składki asekuracyjnej), szpitalnego, od zwierząt domowych. Pozatem od polowań przekazuje gminom wiejskim.

Jak się ustawa mało liczy z realnemi potrzebami, wskazują dane z Małopolski. Zakres działania samorządu gminnego i powiatowego nie był tam nadzwyczaj szeroki. Twierdzi się nawet, że rząd austrjacki dążył do ograniczenia działalności samorządu. Pomimo to samorząd gminny na swoje potrzeby pobierał od 50 — 150% dodatków do podatków bezpośrednich (od gruntów, budynków i zarobkowego), powiaty od 50 — 70% (wraz z drogowym), samorząd krajowy 67—72%—czyli razem 230% średnio. (M. Latoszyński—Stosunki finansowe samorządu w Małopolsce). Tymczasem obecnie wszystkie samorządy mogą otrzymać łącznie 100 — 150% gruntowego, 0,50% od przemysłu i handlu. Wobec tego, że obowiązki samorządów nietylko się nie zmniejszyły, ale nawet zwiększyły z powodu zniszczeń wojennych, żywotność samorządu w Małopolsce należy postawić pod znakiem zapytania. A samorząd mało czynny pod względem gospodarczym będzie zawsze zbyt drogim i będzie wywoływać słuszne narzekania: „Samorząd nic nie robi, a dużo kosztuje".

4). Uprzywilejowanie gmin ze szkodą powiatów.

Względy mało poważne, a w każdym razie nierzeczowe (przewaga typowych „gminiaków" w sejmie) spowodowały, że ustawa zmniejszała na każdym kroku wpływy sejmikowe, a zwiększała gminne. Nie można nic mieć przeciw powiększeniu dochodów gmin, do ich pewnego zróżnicowania, ale winno to się dziać bez szkody samorządu wyższego typu, samorządu

o dużo wększej inicjatywie, większej odpowiedzialności i większej kulturze. Samorząd gminny działa we wszystkich zaborach od dawna i łatwo jest stwierdzić, że inicjatywy przejawia on bardzo mało, że spełnia tylko te gospodarcze funkcje, do których jest na mocy ustaw zobowiązany. I tak będzie prawdopodobnie jeszcze bardzo długo, jeżeli nie zawsze. Zbyt małą, jednostajną, o ograniczonych potrzebach jest komórką, by szerzej rozwinąć swą działalność. Tem bardziej dziwnem jest obdarowanie gmin prawem uchwalania samodzielnych podatków. przeprowadzenie których dla gmin będzie bardzo utrudnione i mało wydajne (a połączone koniecznością zatwierdzania aż przez M. Spr. Wew.). Np. co może znaczyć dla gmin podatek od zabaw i widowisk, od ogłoszeń, od protestowanych weksli, od spadków i darowizn, od prawa polowania; odebranie tych uprawnień powiatom i przekazanie gminom spowoduje całkowite ich zaniechanie w 90% gmin. Niesłusznem jest przekazanie dochodu z kopalń gminie, gdyż wpływ gospodarczy i społeczny kopalni sięga o wiele dalej niż gmina w Kongresówce, a tembardziej jednowioskowa w Małopolsce.

Wpływy polityczne odbijają się na tej ustawie jaskrawo przez specjalne uprzywilejowanie gmin w Małopolsce. Chociaż obowiązki ustawowe ciążące na gminach i powiatach w Małopolsce i w pozostałych dzielnicach są te same, to jednak otrzymują

	W Małopolsce		W innych dzielnicach	
	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat
Gruntowego	60	30	40	50
Przemysłowego	2/3	1/3	1/2	1/2
Od spożycia	2/3	1/3	1/3	2/3

Przytem należy dodać, że gminy w Małopolsce są najbogatsze, tak, że w 1913 r. było 110 gmin, które nie miały żadnych dodatków do podatków państwowych, gdyż wszystkie wydatki pokrywały z dochodów z majątku.

5). Porwanie naturalnego związku pomiędzy powiatami i miastami niewydzielonemi.

Najgorzej reguluje ustawa stosunki pomiędzy miastami niewydzielonemi i powiatami. Małe miasteczko w powiecie niema absolutnie zupełnie odrębnego swego życia — przeciwnie jest ono związane pod każdym względem ze swojem otoczeniem. Rozwój kulturalny, podniesienie dobrobytu powiatu i miasteczka idą zupełnie równolegle. Dotychczas powiaty we wszystkich dzielnicach miały pewien udział w dochodach z miast, wydatkując również na wspólne potrzeby (budowa i konserwacja dróg, utrzymanie szpitali, szkół zawodowych, gimnazjów, dotacje na instytucje o charakterze kulturalnym, które mają swoje siedziby na terenie miast (biblioteki publiczne, harcerstwo, Macierz szkolna i t. p.).

Obecnie żadnych dochodów powiat z miasteczka niewydzielonego nie będzie czerpał za wyjątkiem 20% podatku gruntowego, co sejm widocznie tylko dla ironji wprowadził. Przemysł i handel nie przyczynia się ani groszem na cele ogólnopowiatowe. Projekt ustawy przewidywał, że przynajmniej powiat będzie mógł pociągać miasto do udziału w kosztach budowy, utrzymania zakładów i urządzeń dobra publicznego (szpitale, drogi). Ale sejm w trzeciem czytaniu (!?) wykreślił i ten ustęp, który umożliwiał racjonalne współżycie pomiędzy miastem i powiatem.

Obecnie powiat może tylko pociągać poszczególnych obywateli miejskich do udziału w kosztach utrzymania i założenia zakładów dobra publicznego, którym te urządzenia przynoszą specjalne korzyści gospodarcze lub udogodnienia. Ta konstrukcja będzie już daleko sztuczniejsza i trudniejsza do zrealizowania, gdyż np. trudno wyjaśnić specjalne korzyści dla właściciela domu z istnienia szpitala, czy przeprowadzenia nowej drogi. Natomiast korzyść dla miasta jest widoczna i łatwa do obliczenia.

Wyodrębnienie finansowe miast odbije się bardzo niekorzystnie na pracy sejmikowej. Rozbudzi ono zawiść i niechęć do miasta, utrudni przeprowadzanie przez budżet powiatowy subwencji na cele kulturalne dla instytucji o charakterze ogólnym, które jednak z natury rzeczy mają siedziby w mieście i tam przedewszystkiem działają, zmniejszy wpływ i znaczenie członków sejmiku przedstawicieli miast, utrudni wprowadzenie

do Wydziałów Powiatowych inteligencji miejskiej, gdyż wśród członków sejmiku będzie naturalny odruch przeciw wyborowi do zarządu powiatowego ludzi z miasta, które się nie przyczynia niczem do pokrycia wspólnych wydatków. Wymieniłem 5 kardynalnych wad ustawy o uregulowaniu finansów komunalnych. Nie jest to tylko zdanie moje, gdyż na zjeździe sejmików w dn. 1 i 2 grudnia przedstawiciele z całej Polski, ujmując sprawę bardzo rzeczowo, wszyscy (za wyjątkiem 1 przedstawiciela) w podobny sposób oceniali ustawę, dodając jeszcze wiele krytycznych uwag.

Dominował głos zdziwienia i niezrozumienia, dlaczego sejm krępuje samorząd, dlaczego ograniczono źródła dochodowe daleko więcej, niż to czyni sam podatnik, który chętnie uchwala na siebie samego podatki gminne, powiatowe, gdyż widzi realne i niedające się uniknąć wydatki na potrzeby miejscowe. Moralnym wyrazicielem całego zjazdu był przedstawiciel Wileńszczyzny, który stwierdził, że ludność miejscowa nawet wbrew tej ustawie będzie się opodatkowywać powyżej norm w niej ustalonych, gdyż dla ludności koniecznością życiową jest pobudowanie wielkiej ilości mostów, spalonych podczas wojny — bez nich bowiem niemożliwem jest prowadzenie racjonalnej gospodarki. I będzie ludność ta chętnie opodatkowywać się na budowę szkół — jak to już niektóre czynią do wysokości ½ puda zboża z dziesięciny — bo pragnienie oświaty w jego stronach jest wielkie, a w zniszczonych wioskach, izby szkolnej nie można znaleźć.

„Będziemy pracowali i płacili podatki, tylko nas nie krępujcie zakazami“ wypowiedziane na zakończenie przez niego, było wiernym odgłosem rzetelnych pracowników samorządowych z całej Polski.

T. KUTRZEBA

Dostęp Polski do morza adrjatyckiego

Wojna światowa doprowadziła do omal że zupełnego zjednoczenia ziem włoskich, zwiększyła obszar królestwa włoskiego i jego wpływy światowe, gdyż królestwo włoskie,

szczególnie za rządów Mussoliniego potrafiło uzyskać w koncercie europejskim tę rolę, która się mu, jako jednemu ze zwycięzców, słusznie należała.

Mimo tego, jednak nie uzyskały Włochy pełnej samodzielności politycznej; nie będąc bowiem samowystarczalnemi zależą ekonomicznie od państw innych. Zależność ta wywiera znaczny wpływ na politykę zewnętrzną Włoch i wpływa zasadniczo na ułożenie się stosunków z bliższymi i dalszymi sąsiadami, a więc i z Polską.

Podstawowym surowcem, którego Włosi nie posiadają i prawie w zupełności importować muszą, jest węgiel. Przedwojenne roczne zapotrzebowanie Włoch wynosiło 10 milj. ton, obecne podniosło się do 18 milj. ton, z czego tylko nieznaczny odsetek był otrzymywany z kraju. Głównym konsumentem węgla była marynarka handlowa oraz przemysł wzdłuż wybrzeża, natomiast przemysł w Lombardji szczególniej na południowych stokach Alp zużytkowywał jako siłę popędową wodę potoków górskich, których energja w silnych turbinach przerabia się na elektryczność.

Najbliższemi ośrodkami dostawy węgla dla Włoch są: Anglja, Zagłębie Ruhry i Górny Śląsk. Węgiel, jak każdy inny surowiec dopływa z tego źródła, z którego można go najtaniej otrzymać. Ponieważ transport morski na długie odległości jest tańszy od transportu kolejowego, przeto węgiel angielski opanował wkrótce rynki włoskie i stał się prawie bezkonkurencyjnym.

Obszary dawnego imperjum austrjackiego należące obecnie do Włoch — głównie Trjest i Fjume żyły przed rokiem 1914 węglem górnośląskim, gdyż dostawa jego nietylko konkurowała co do cen z węglem angielskim, lecz uniezależniała Austrję od Anglji.

Zdawało się, po ukończeniu wojny światowej, że skutkiem niszczącej wojny podwodnej tonaż morski tak został zniszczony, a zapotrzebowanie tak zwiększone — usunięcie blokady państw centralnych, odtransportowanie węgla i materjałów za ocean, odbudowa Francji — że koleje żelazne będą w stanie konkurować w większym stopniu z transportem morskim. Wydaje mi się, że w tym stadjum zarysowała się Wło-

chom możliwość wyswobodzenia się z pod dominującego wpływu Anglji i otworzenia sobie nowych źródeł dostawy węgla, któreby więcej odpowiadały politycznym interesom Włoch. Siłą faktu skierowali Włosi swą uwagę na węgiel niemiecki. Materjalnie było im również na rękę, gdyż w stosunku do niemieckiej dużo silniejsza waluta włoska była korzystniejszą niż w stosunku do wysokocennej waluty angielskiej. Natomiast Niemcy starały się pozyskać Włochy jako obrońców swych praw materjalnych, przedstawiając im, że tylko odbudowane i ekonomicznie niezależne państwo może być pewnym i wydajnym dostawcą tego dla Włoch niezastąpionego surowca, jakim jest węgiel. Argumenty te mogą być dowodem, dlaczego Włochy odnośnie do odszkodowań niemieckich popierały tezę angielską, dążącą do szybkiej odbudowy przemysłu niemieckiego oraz dlaczego w czasie, gdy ważyły się losy Górnego Śląska, popierały raczej punkt widzenia niemiecki. Po roku 1921 nastąpiły znaczne zmiany odnośnie przynależności głównych źródeł węgla w Europie. Górny Śląsk stał się polskim, Zagłębie Ruhry dostało się w okupację francuską.

Jaki wpływ miała ta zmiana warunków w stosunku do Włoch?

Wskutek biernego oporu w Zagłębiu Ruhry produkcja węgla znacznie spadła, a Włosi nie biorąc czynnego udziału w akcji okupacyjnej nie były w stanie zapewnić sobie dostaw, sięgających ponad repartycję w myśl Traktatu Wersalskiego. W rozmaitych okresach powtarzane zabiegi włoskie do uchylenia zarządzeń okupacyjnych są zrozumiałe jako dążności do ponownego uzyskania źródeł dostaw węgla, lecz zdaje się dotychczas rezultatu nie dały.

Jakkolwiek zapotrzebowanie Polski na węgiel górnośląski jest bardzo znaczne, to jednak nie może ono być przez Górny Śląsk całkowicie pokryte ze względów technicznych, nawet gdyby brak taboru kolejowego nie stał na przeszkodzie. Dopóki nie zdołamy wybudować wydatniejszych połączeń Górnego Śląska z Polską, a przedewszystkiem, zanim nie zdążymy podnieść wydajności przepustowej stacji węzłowych na dawnej granicy Górnego Śląska z Rosją i Austrją, węgiel

ten będzie raczej grawitował na zachód niż na wschód. Odbiorcy nasi są w tem przymusowem położeniu, że węgiel brać muszą, gdyż nie mając wolnej dyspozycji w Zagłębiu Ruhry i z braku waluty na pokrycie całkowitego zapotrzebowania węgla w Anglji, znaczną część swego przemysłu żywią węglem polskim. Wydawałoby się logicznem, aby węgiel polski szukał rynku zbytu tam, gdzie jest największe zapotrzebowanie. Dlaczego tak nie jest?

W połowie listopada b. r. wygłoszono w Polsce i we Włoszech omalże równocześnie dwie od siebie niezależne mowy, rzucające garść światła na powyższe dla Polski i Włoch równoważne zagadnienia. Na posiedzeniu senatu z dnia 16 listopada r. z., Mussolini, oceniając stosunek Włoch do Europy, wypowiedział następujące zasady polityki włoskiej:

1) „Zmniejszenie długu niemieckiego i proporcjonalne do tego zmniejszenia ograniczenie długów sojuszniczych.

2) Uzyskanie odpowiednich zastawów i gwarancyj.

3) Zaniechanie okupacji Zagłębia Ruhry.

4) Nie podejmowanie jakiejkolwiek interwencji w wewnętrzną politykę Niemiec.

5) Nie dokonywanie żadnych zmian terytorjalnych".

Mówiąc o trudnościach, związanych z dostawami węgla dla Włoch, Mussolini zaznaczył, iż były podjęte próby importu węgla z Górnego Śląska; wkrótce jednak przekonano się, iż węgiel polski kosztuje znacznie więcej, niż węgiel importowany z Kardiffu.

W tym samym dniu, b. minister Spraw Zagranicznych, R. Dmowski, na posiedzeniu sejmowej komisji spraw zagranicznych, określił zewnętrzne stosunki Polski, jak następuje:

„Polityka nasza zagraniczna musi się opierać na następujących zasadach: 1) na poszanowaniu i jaknajściślejszem przestrzeganiu wykonania traktatów; 2) na nieinterwencji w sprawy wewnętrzne sąsiadów i innych państw; 3) dążyć do jaknajszerszego rozwinięcia naszych stosunków handlowych ze światem i ułożenia ekonomicznego współżycia z państwami".

Przeciwstawiając te dwie tezy dochodzi się do wniosku, że z obu stron są analogiczne interesy: Polska chce handel

prowadzić, Włochy chcą węgiel brać. Lecz nie dosyć tego, Włosi szukając węgla za wszelką cenę, nie chcąc pozostać tak zależnemi od dostaw angielskich, jak to było w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście Włoch w skład Koalicji w roku 1915, nawiązują stosunki handlowe z Rosją, są nawet skłonni „za dobry traktat handlowy“ uznać Sowiety de iure. Wiadomości donoszą, że handlowa misja włoska wyjechała do Charkowa oczywiście chcąc się zapoznać z warunkami importu węgla rosyjskiego do Włoch. Przy dalszych ruchliwych zabiegach Włoch nie jest wykluczone, że Polska straci na zawsze ten tak pod każdym względem pożądany rynek zbytu swego węgla, jakim są Włochy.

Dlaczego tak się dzieje?

Cena węgla zależy od kosztów produkcji i transportu, a koszta produkcji — jeżeli przyjmiemy, że sposób mechaniczny jest równej doskonałości — od płacy siły roboczej. Można się spodziewać, że techniczne sposoby wydobywania węgla tak w Anglji, jak w Niemczech i Polsce staną na tej samej wysokości, lecz robocizna wykaże znaczne różnice. Górnik w Polsce i Niemczech pracuje taniej, niż górnik angielski.

Drugim czynnikiem, od którego zależy cena węgla, jest transport. Węgiel angielski idzie drogą wodną, węgiel polski i niemiecki — lądową.

Traktat w Trianon zbliżył granice Królestwa Włoskiego do Zagłębia Śląskiego. Odległość Wrocław — Tryjest wynosi 650 klm., czyli jest o 300 klm. krótszą, niż odległość Zagłębia Nadreńskiego od Wenecji, która mierząc po linji kolejowej Kolonja — Wenecja, wynosi 950 klm. Przez to Śląskie Zagłębie węglowe stało się dla Włoch geograficznie najbliższem źródłem węgla. Jeżeli mimo to węgiel polski jest droższy od angielskiego i przypuszczalnie od niemieckiego, o który Włosi czynią tak intensywne zabiegi, to zdaje się, że trudności leżą — po drodze. Bo węgiel, który w roku 1914 jechał ze Śląska do Tryjestu i był tańszy od angielskiego, dziś staje się droższym mimo, że robocizna w Polsce jest dużo tańsza, niż była i jest w Anglji. Wina podrożenia polskiego węgla na rynku włoskim — zdaje się — leży w tranzycie przez Czechy, które wygórowując ceny, uniemożliwiają Polsce konkurencję i pozba-

wiają Włochy najbliżej położonego węgla. Tymczasem jednak powodują przymusowe zbliżenie się Włoch do Anglji, Niemiec i Rosji.

Ogólnikowo sądząc, powyższe zagadnienia wydawaćby się mogły jako czysto ekonomiczne. Lecz tkwi w niem również problemat głębszy: nasze położenie geograficzne jest tego rodzaju, że musimy z punktu widzenia obrony Państwa dbać o pewne drogi dowozowe z zachodu. Mamy ich kilka, lecz nigdy nie można ich mieć za dużo. Jeżeli zatem nasza łączność komunikacyjna z Włochami opierałaby się na obustronnych potrzebach, gdyby dowóz z Polski do Włoch stał się dla Włoch koniecznością nieodzowną, wówczas moglibyśmy liczyć na takie wpływy Włoch, któreby drogę tę zdołały utrzymać jaknajdłużej. Jeżeli jednak ta linja dla Włoch potrzebną nie jest, bo nie może mieć żadnej wartości, pozbawiamy się jednej z arteryj, przez którą może nam dopływać krew: pozbawiamy się połączenia przez morze Adrjatyckie.

Nietylko względy ekonomiczne, lecz również i polityczne przemawiają za uruchomieniem dostaw węgla z Polski do Włoch. Jeżeli są przeszkody z naszej strony, to winny one, gwoli praw wyższych, ustąpić. Jeżeli jednak wina leży po stronie Czech, to będzie znakomitym probierzem sąsiedzkich stosunków Czech do Polski, gdy trudności te będą pokonane. Sądzę, że Włosi staną po naszej stronie.

Państwa, wywodzące swe istnienie ze zwycięstwa w wojnie światowej, państwa, gwarantujące utrzymanie Traktatu Wersalskiego, tworzą w pewnych warunkach jakby jeden blok i wspólnym ich interesem jest udoskonalenie organizacji obrony, do której przedewszystkiem zaliczyć trzeba sprawy dowozu z zewnątrz.

Warunki tranzytu z Polski do Włoch mogą być dowodem właściwego stosunku Czech do Polski.

STANISŁAW ARCT

Długi Polski w Ameryce

Według „Zestawienia Długów i Gwarancji Finansowych Rzeczypospolitej Polskiej“, wydanego w r. 1922 przez Ministerstwo Skarbu, dług zagraniczny Polski w dniu 31 grudnia 1921 wynosił, przeliczony na dolary, 283,379,610 dolarów 67 centów. Udział procentowy poszczególnych krajów-wierzycieli w tych kredytach przedstawia się jak następuje:

Ameryka	65,092 %
Francja	22,240 %
Anglja	6,497 %
Włochy	2,819 %
Holandja	2,373 %
Norwegja	0,934 %
Danja	0,025 %
Szwecja	0,015 %
Szwajcarja	0,005 %

Ameryce winni jesteśmy blizko dwie trzecie naszych wszystkich długów zagranicznych! Francji jedną czwartą, wszystkim innym państwom zaledwie jedną dziesiątą...

Z tego wynika, że Ameryka i Francja nadają niejako „ton“ całej sprawie długów zagranicznych Polski i wymagają szczególnej opieki Ministerstwa Skarbu.

Kredyty nasze w Ameryce są zupełnie innego charakteru niż we Francji. Francja finansowała głównie wojskowe potrzeby Polski: czy to wykładając koszty wyekwipowania armji Hallera i dywizji Syberyjskiej, czy to udzielając kredytu towarowego ze stoków demobilizacyjnych na zaopatrzenie armji w kraju. Francja działała tutaj jako sojuszniczka Polski oraz protektorka i organizatorka jej siły wojskowej, dla zabezpieczenia sobie tyłów niemieckich i utrzymania pokoju w Europie.

Kredyty Amerykańskie noszą wybitnie cechy kredytów społeczno-gospodarczych: na odnowienie siły ludności wyczerpanej rządami okupantów i zniszczeniem wojennem, na

zaopatrzenie tej ludności w artykuły najniezbędniejszej potrzeby życiowej, których została przez lata wojenne pozbawiona, na odbudowę podstaw życia gospodarczego, na usprawnienie komunikacji. Kredyty były udzielane z iście amerykańskim gestem przy skomplikowanych przesłankach moralnych: sympatja dla ojczyzny Kościuszki, Pułaskiego i Paderewskiego, samarytanizm względem głodnych i dzieci, amerykańskie zamiłowanie do tworzenia rzeczy wielkich i produktywnych, oraz zasada pomagania słabszym w konstruktywnej pracy, wreszcie doskonale pojęta idea pacyfikacji Europy, oto są powody, które w związku z wielkiemi zapasami i zasobami materjalnemi skłoniły Amerykę do udzielenia pomocy Polsce, Amerykę oficjalną, półoficjalną i społeczną, w formie kredytów, fundacji, darów, misji i delegacji.

Wogóle nie obliczono jeszcze, ile pomocy Polska otrzymała z Ameryki. Sprawa ta czeka na swego historyka. Teraz możemy tylko ogólnie mówić o działalności doradców amerykańskich w Warszawie i Gdańsku, o pracach Komisji Tyfusowej, Amerykańskiego Czerwonego Krzyża, Y. M. C. A. — i dziesiątka religijnych i dobroczynnych organizacji, pomijając już wielką pomoc Polonji Amerykańskiej, czy to przy organizacji Komitetu Narodowego w Paryżu i Armji Hallera, czy to przy wysyłaniu całych okrętów żywności i ubrań dla „Głodnej Matki-Ojczyzny". Sprawy te jednak nie wchodzą w ramy niniejszej pracy, wracam więc do kredytów.

Dane cyfrowe z roku 1922 uległy do chwli obecnej pewnym zmianom. Niektóre pozycje zostały powiększone przez nowe zakupy, niektóre zmniejszone dzięki redukcjom uzyskanym przy regulacji lub częściowym spłatom. Mało to zmienia jednak ogólne sumy, oprzemy się więc na wyżej cytowanem „Zestawieniu" według stanu z dn. 31 grudnia 1922 r.

Dług Polski względem Ameryki, a ściślej względem Stanów Zjednoczonych składa się z trzech części:

Kredyty uzyskane od Instytucji Rządu Stanów Zjednoczonych 157.312.109,84 dolarów; od firm i organizacji prywatnych i społecznych 8.945.854,95 dol.; polska pożyczka dolarowa z r. 1920 rozebrana przez wychodźtwo 18.200.000.000 dolarów. Razem 184.457.964,79 dolarów.

Główną pozycję długu względem prywatnych stanowi: 6.950.000,000 dolarów za lokomotywy firmie Baldwin. Dług ten jest spłacany częściowo, i zarówno co do procentów jak i rat Rząd Polski spełnia swoje zobowiązania z największą dokładnością. Reszta to drobne pozycje, częściowo już pokryte, oraz większa suma w związku z zakupem samochodów, co do której pertraktacje nie są jeszcze zakończone. Na podkreślenie zasługuje jedynie fakt, że kredyt „prywatny“ w Ameryce wynosi tyleż co wszystkie kredyty łącznie udzielone Polsce przez państwa t. z. neutralne. Pozatem kwestje te tematu do roztrząsań nie nastręczają.

Polska Pożyczka Państwowa w Ameryce, wyłożona w r. 1920, ma za sobą całą historję: wielkich obietnic, nieszczęśliwych poczynań, długotrwałych pertraktacji, konfliktów w Ameryce i Polsce, sporów wśród wychodźctwa, trudnej kampanji emisyjnej, wreszcie zawiedzionych nadziei skarbu, który dostał znacznie mniej, niż się spodziewał, i nabywców. którzy będąc często zmuszeni w czasie kryzysu gospodarczego w Ameryce w latach1920 — 1922 realizować posiadane obligacje pożyczkowe, mogli za nie dostać zaledwie trzecią lub nawet czwartą część zapłaconej ceny nominalnej. W każdym razie pożyczka ta będzie dokumentem ofiarności patryjotycznej najmniej zamożnych warstw wychodźtwa naszego, która pozwoliła przetrwać Skarbowi niezmiernie ciężkie czasy inwazji bolszewickiej 1920 roku. Termin płatności pożyczki przypada w roku 1940, procenty są wypłacane regularnie. Jest jeszcze i dzisiaj sporo niedomagań w związku z tą pożyczką ale niedomagania te, choć łatwe do uleczenia, nie mogą być traktowane oddzielnie, gdyż pozostają w ścisłym związku z całokształtem naszych spraw finansowych w Ameryce i muszą być wspólnie z niemi regulowane.

Bezsprzecznie najważniejszą z tych spraw jest sprawa długu Polski względem Rządu Stanów Zjednoczonych tak ze względu na sumę, prawie sto sześćdziesiąt miljonów dolarów, jak i na zaległe procenty, które już obecnie wynoszą około 25 miljonów, jak wreszcie z powodu przeterminowania niektórych pozycji. W okrągłych cyfrach: 22 miljony były płatne w r. 1921, 10 milj. w 1922 r., 52 milj. w 1923 r.; w roku 1924 na-

leży się 28 miljonów, reszta t. j. około 47 miljonów w latach 1925 do 1928. Znaczy to, że nie zapłaciliśmy w terminie przeszło połowy kapitału i prawie wcale nie pokryliśmy należnych procentów.

Jak się na to zapatrują Stany Zjednoczone?... Jakie powinno być stanowisko i dalsze postępowanie Polski?

Pośrednio lub bezpośrednio zaciągając większość tych kredytów, prowadząc przez parę lat pertraktacje regulacyjne, przy których Polska otrzymała przeszło 11 miljonów dolarów bonifikat i redukcji, a i obecnie stale dotykając się tych spraw, starałem się zapoznać z zapatrywaniem Ameryki na sprawę długów wogóle a długów Polski w szczególności; zdaje mi się więc, że mogę odpowiedzieć na powyższe pytania.

Otóż zapatrywanie ogółu w Stanach Zjednoczonych jest proste: „Polska jest jednym z dwudziestu dłużników. W ogólnej sumie, jedynaście i pół miljarda należności wojennych i powojennych Stanom Zjednoczonym, Polska następuje po Wielkiej Brytanji (4.746.862.560 dolarów), Francji (3.844.132.250 dolarów), Włoszech (1.932.715.485 dol.), Belgji (437.197.129 dol.), i winna jest 1,38 proc. ogólnej sumy. Większość dłużników także nie płaci procentów. Należy więc Polskę traktować na równi z resztą państw dłużniczych i zastosować do niej metody takiej regulacji, jaka będzie ustanowiona dla innych“ [1]).

Sprawa jednak taka prosta nie jest. Przedewszystkiem charakter długów nie jest jednakowy: 70 proc. długów to pieniądze pożyczone aljantom podczas wojny w gotowiźnie, 24 proc. stanowią pożyczki, udzielone po zawieszeniu broni, ale także w gotowiźnie, a tylko 6 proc. to kredyty towarowe. Polska w całości należy do tej ostatniej pozycji, przytem po części kredyty towarowe należy traktować jako kredyty wojenne, udzielone Polsce, pomiędzy zawieszeniem broni a zawarciem pokoju, jako państwu sprzymierzonemu w wojnie z Niemcami, a dopiero resztę (60 proc.) jako powojenne kredyty ratunkowe i na odbudowę.

---

[1]) Ustępy w cudzysłowie są wyjątkami z szeregu artykułów poświęconych sprawie długów w tygodniku „Saturday Evening Post“ z lipca i sierpnia 1923 r. oraz urywkami z rozmów i korespondencji autora z poważnymi amerykanami.

Dalej — Francja i Belgja mają po części pokrycie swoich długów w odszkodowaniach, które im się należą od Niemiec. Sprawa więc spłaty może być załatwiona dopiero po uregulowaniu spłat niemieckich. Obydwa te państwa przeniosły na sobie ciężar wojny w takim stopniu, a Francja odegrała tak wybitną rolę, przytem i Belgja i Francja wykazują tyle energji w działalności sanacyjnej, że mogą liczyć na wielkie ułatwienia ze strony Stanów Zjednoczonych.

Włochy mają wielkie długi wewnętrzne i zagraniczne, a przytem brak surowców własnych, dalej dostarczają Ameryce bardzo pożądanej imigracji, a z racji swej przeszłości historycznej i artystycznej posiadają tam tak wielu przyjaciół, i opinję nadzwyczaj pracowitego i rządnego proletarjusza pomiędzy mocarstwami, że uzyskają wszelkie możliwe ulgi.

Wielka Brytanja — dłużnik największy — zobowiązania swoje uregulowała. Naturalnie nie mogło być mowy o zapłaceniu odrazu sumy miljarda funtów szterlingów wraz z zaległemi procentami. Tembardziej, że i Anglja poniosła przecież olbrzymie koszta wojenne, udzieliła wielkich pożyczek aljantom i nic z tego jeszcze nie otrzymała, straciła rynki eksportowe na korzyść państw neutralnych i tejże Ameryki, oraz musiała sprzedać połowę swoich zagranicznych papierów i inwestycji.

Ale Anglicy z wrodzonym im zmysłem handlowym doskonale rozumieli, że dług miljarda funtów, wiszący pod groźbą wymówienia, wobec niemożności zapłacenia go odrazu, jest nie do zniesienia dla Państwa, które chce przeprowadzić uzdrowienie swej gospodarki i zająć dawne dominujące stanowisko w finansach świata. I dlatego nie czekając na załatwienie sprawy swoich wierzytelności wojennych, przystąpili do konsolidacji długu względem Stanów Zjednoczonych, gdy tylko to stało się możliwem.

Aktem z dnia 9 lutego 1922 r., Kongres Stanów Zjednoczonych powołał Komisję Regulacji Długów Wielkiej Wojny. Komisja ta otrzymała pełnomocnictwa do konsolidowania i konwertowania dłużnych skryptów państw obcych w posiadaniu Stanów Zjednoczonych na obligacje, płatne nie później niż 15 czerwca 1947 r. i przynoszące nie mniej 4,25%. Kongres za-

braniał przyjmować obligacje jednego państwa za długi państwa innego, oraz zakazywał jakiegokolwiek darowywania i kasowania długów.

Na podstawie powyższego aktu Wielka Brytanja przystąpiła do pertraktacji, i w rezultacie, Angielska Komisja Długów pod przewodnictwem Baldwina przeprowadziła konsolidację i konwersję długu Wielkiej Brytanji na warunkach znacznie lżejszych, niż przewidziane w powyższym akcie, czyniąc w nim poważny wyłom. Spłaty rozłożono na lat 62 i pół z tem, że rozpoczną się dopiero w pięć lat po podpisaniu umowy. Następnie procent zmniejszono do 3% przez pierwsze dziesięć lat, za dalsze lata 3,5%. Faktycznie więc zmniejszono sumę, która by przypadała do pokrycia przy oprocentowaniu przepisanem, o jakieś 800,000,000 dolarów.

Finansowa sytuacja Wielkiej Brytanji dzięki załatwieniu tej sprawy wzmocniła się niezmiernie: zamiast długu prawie pięciu miljardów dolarów, od którego sam procent roczny wynosiłby około dwustu miljonów dolarów, ma do płacenia ratę amortyzacyjną, która łącznie z procentami wynosi zaledwie od 160 do 170 miljonów dolarów. Czyli dzięki prawidłowemu załatwieniu, nietylko odsunięto groźny dług na długie lata, ale nawet obniżono sumę, którą trzebaby wydatkować na procenty, gdyby dług wisiał i nie był spłacany wogóle.

Polska nie jest w uprzywilejowanem (naturalnie, co do spłaty długów w Ameryce jedynie), położeniu Francji, Belgji lub Włoch. Trudno także wymagać, żeby mogła pozwolić sobie na gest Anglji, która zapewne nie wykorzysta pięcioletniego moratorjum, lecz zacznie płacić natychmiast. Ale można i należy pójść za przykładem Wielkiej Brytanji i ustalić sprawę naszych zobowiązań względem Rządu Stanów Zjednoczonych.

Kredyty w Ameryce były zaciągane w różnych urzędach: niektóre miały charakter czysto rządowy, odpowiadający naszym ministerstwom, inne działały jako wydzielone przedsiębiorstwa z osobnemi statutami. Zobowiązania względem pierwszych automatycznie przeszły do Skarbu Stanów Zjednoczonych, drugie dzięki staraniom Poselstwa Polskiego i p. Radcy Gliwica w Waszyngtonie przeważnie także już tam zostały

przyjęte. Nic nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia pertraktacji konsolidacyjnych i konwersyjnych.

Ameryka doskonale rozumie, że „póki waluta nie będzie ustabilizowana, Polska nie płacić nie może". Ale Ameryka również stwierdza, że „jeżeli wziąć pod uwagę przestrzenie, które obecnie tworzą Polskę i obliczyć ich produkcję przedwojenną, nie może być wątpliwości, że Polska o ustalonej egzystencji winna zapłacić swój dług zagraniczny w przeciągu kilku dziesiątków lat". A także, „jeżeli i kiedy waluta Polski będzie oparta na złocie, spłata długów znajdzie się swobodnie w granicach jej możności".

Otóż opinje powyższe wskazują jednocześnie wyraźnie drogę, którą powinniśmy pójść. Mianowicie: 1) Nie zwlekając dłużej, zawiadomić Rząd Stanów Zjednoczonych, że Rząd Polski zamierza przystąpić do układów dla zdecydowania zasad regulacji pod względem oprocentowania, kapitalizacji i amortyzacji; 2) Niezwłocznie zająć się opracowaniem statystyki finansowej i handlowej stosunków Polski do Stanów Zjednoczonych, jako podstawy wszelkich pertraktacji; 3) W najkrótszym możliwie terminie wysłać do Ameryki specjalną delegację na wzór angielskiej Komisji Długów z szerokiemi pełnomocnictwami do zawarcia zasadniczej umowy regulacyjnej; 4) Ustalić z Rządem Stanów Zjednoczonych następujące punkty: oprocentowanie wstecz i naprzód, skapitalizowanie procentów zaległych, ustalenie definitywnej sumy długu skonsolidowanego na 1 stycznia 1924, określenie wysokości rocznej raty amortyzacyjnej; 5) Uzyskać zgodę Stanów Zjednoczonych na ruchomą datę rozpoczęcia płatności w związku z datą rzeczywistego zrównoważenia budżetu Państwa Polskiego, to znaczy w takim a takim terminie po bezdeficytowem zamknięciu budżetowem i uregulowaniu kwestji walutowej; 6) Obliczyć dodatkową ratę amortyzacyjną za każdy rok opóźnienia rozpoczęcia spłat po roku 1924.

Sprawy te wymagają wielkiego pośpiechu, a to z poważnych względów: przedewszystkiem nie można opracować prawidłowego budżetu państwowego póki się nie wie, ile trzeba wstawić na spłatę długów. A inaczej będzie wyglądał nasz budżet na rok, przypuśćmy 1925, z płatnością 22 miljonów ka-

pitału i 8 milj. procentów (nie licząc już spłat i procentów przeterminowanych), to jest z pozycją na same długi amerykańskie 30 miljonów dolarów, a inaczej, jeżeli zamiast tego wstawimy doń tylko 6,000,000 (wyraźnie sześć miljonów), jako ratę amortyzacyjną. Pozatem oprócz amerykańskich długów mamy szereg innych, które (prócz francuskiego) będą mogły i musiały być uregulowane na podobnych zasadach, a bez załatwienia tej sprawy z Ameryką nie można, ze względów rzeczowych, formalnych i prawnych, przystępować do definitywnych układów z innemi państwami. Dopiero zaś ogólna regulacja i określenie rat amortyzacyjnych da możność doprowadzenia budżetu do porządku.

A pozycje na spłaty długów obcych muszą być wprowadzone do budżetu, jeżeli chcemy mieć jakiekolwiek zachowanie w świecie finansowym i, co za tem idzie, kredyty zagraniczne, czy to państwowe czy inwestycyjne. Jak mówią Amerykanie — „w każdym kraju polityczna zdolność do płacenia długów jest mniejsza niż zdolność gospodarcza. Nie można nigdy określić stanowiska gospodarczego danego państwa, póki jego budżet nie jest oparty na przesłance płacenia długów i nie zawiera na te spłaty pozycji tak samo realnych, jak inne zwykłe pozycje budżetu".

Polska jest w takiem wyjątkowem położeniu, jako państwo bez pieniądza (bo marka polska jest tylko towarem produkcji państwowej o przymusowej cyrkulacji) i bez jakichkolwiek poważnych zapasów dawniejszych w metalach szlachetnych, że, jak już zaznaczyłem, „nikt nie oczekuje, żeby natychmiast zaczęła płacić". Niejednokrotnie miałem sposobność stwierdzenia jaknajlepszego zrozumienia tej kwestji u Amerykanów przy okazji pertraktacji o niepłacenie długów i procentów, przypadających w roku 1921. Dalej jestem przekonany, że wierzyciele nasi orjentują się doskonale, iż Polska nawet nie może jeszcze określić terminu, w którym zacznie płacić, przynajmniej terminu stałego w formie dnia, miesiąca i roku. Albowiem: „Państwo-dłużnik musi mieć zrównoważony budżet i pozytywny rachunek międzynarodowy". Wszelkie ustalanie terminów stałych bez uwzględnienia powyższych dwóch warunków, a szczególniej pierwszego z nich (drugi zdaje się Pol-

ska już posiadać) byłoby nie poważnem i raczej zaszkodziłoby niż pomogło.

Dlatego też kładłbym największy nacisk, by pertraktacje odrazu były postawione na gruncie szczerym i jasnym. Względem Amerykanów nie wolno prowadzić polityki strusia. Tam popłaca szczerość i otwartość, uczciwe przyznanie się do swych sił, i wykazanie dobrej woli. Co znaczy ta „dobra wola", zobaczymy na przykładzie: Stany Zjednoczone dłuższy czas nie chciały przystąpić do opracowania traktatu handlowego z Polską, ze względu na szereg drobnych a przykrych spraw, ciągnących się nieraz po kilka lat, a których nie można było załatwić; wystarczyło jednak kilka miesięcy zrozumienia tych spraw przez Rząd oraz usilnej i umiejętnej pracy kierownika oddziału amerykańskiego M. S. Z., pana Kwapiszewskiego, długoletniego Radcy Poselstwa w Waszyngtonie, by Sekretarjat Stanu uznał to za objawy „dobrej woli" i wyraził gotowość rozpoczęcia pertraktacji o zawarcie traktatu przyjaźni, umowy handlowej i konwencji konsularnej.

Powyższa decyzja jest także jednym z argumentów dla przyśpieszenia wystąpienia Polski o regulację długów. Traktat handlowy musi się opierać na bilansie handlowym i płatniczym. A w stosunku do Ameryki bilans ten składa się z tak poważnych spraw państwowych, jak przekazy pieniężne emigrantów, pożyczka dolarowa z r. 1920, no i rozumie się z długów i procentów. Bez wyjaśnienia tych kwestji, ustalenia wzajemnego stosunku do nich obu rządów, umowa handlowa nie da się pomyśleć. A wszystko winno się zacząć od sprawy długów, od której inne są bezwzględnie zależne. Przy nadzwyczaj silnym protekcjonizmie Stanów Zjednoczonych, ułatwienia w traktacie handlowym dla naszego eksportu można będzie otrzymać tylko wtedy, gdy się udowodni, że musimy wywozić dla pokrycia naszych zobowiązań czyto towarowych, czy finansowych; trzeba więc najpierw te zobowiązania dokładnie ustalić.

Kończę, reasumując: natychmiastowe przystąpienie do ustalenia kwestji długu państwowego Polski względem Stanów Zjednoczonych jest konieczne, tak ze względu na nasz budżet, jak i na wszelkie wzajemne umowy, traktaty i konwencje;

racjonalne uregulowanie spraw finansowych ze Stanami Zjednoczonemi będzie ogniwem w łańcuchu wzajemnej przyjaźni obydwu krajów; stworzy podstawę do załatwienia innych długów zagranicznych Polski; umożliwi ściągnięcie do Polski kapitałów obcych i amerykańskich, czy to w formie inwestycji. czy wprost jako pożyczki państwowej.

Nie czekajmy aż nam przypomną, że mamy długi i zażądają spłaty, wystąpmy pierwsi o regulację.

23. XII. 1923 r.

TADEUSZ SZALIŃSKI

Problem przymusowej emigracji optantów

Na porządku dziennym ubiegłej sesji Rady Ligi Narodów była m. in. kwestja optujących w Polsce na rzecz Niemiec. Wiadomo, że stało się to za inicjatywą najmniej do tego powołanej instytucji, mianowicie dziś już rozwiązanego „Deutschtumsbund'u. Sprawę opcji, jak dowiadujemy się z głosów prasy i urzędowych komunikatów, Rada Ligi odesłała do definitywnego rozstrzygnięcia przez bezpośrednie rokowania między Polską a Niemcami, rokowania, które będą dalszym ciągiem pertraktacji drezdeńskich z pierwszej połowy 1923 r. W Dreźnie wówczas nie doszło do porozumienia, obie strony bowiem wysunęły projekty, na które przeciwnicy nie godzili się.

Po rozjechaniu się delegatów z Drezna początkowo sprawa opcji ucichła, tem więcej, że rząd p. Witosa starał się sprawę tę odsunąć a, co gorsza, w wielu wypadkach, jak np. z okazji wydalenia Niemców w drodze retorsji, wydawał zarządzenia, wprost sprzeczne ze słusznemi postulatami polskiemi. Ze względu na mające się wznowić rokowania polsko-niemieckie jest rzeczą wskazaną przypomnieć kwestję optantów, a o jej rozmiarach faktycznych nabierze sie właściwego

przekonania, jeśli się zważy, że optantów na rzecz Niemiec jest około 150 tysięcy tylko na obszarze województw Poznańskiego i Pomorskiego.

Spór toczy się zwłaszcza o 6 ustęp artykułu 91 traktatu wersalskiego, który brzmi:

„wszystkie osoby, które skorzystają z przewidzianego wyżej (t.j. w ust. 3—5) prawa wyboru będą mogły (auront la faculté—may) w przeciągu następnych 12 miesięcy przenieść się do Państwa, na rzecz którego dokonały wyboru".

Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie, czy optanci będą musieli przenieść się do Niemiec, czy też przeniesienie to będzie zależne od ich własnej woli.

Naogół publicystyka polska przytaczała w obfitej mierze argumenty, wynikające bezpośrednio z postanowień traktatu wersalskiego drogą interpretacji co do litery oraz co do ducha. Argumenty te są natury ogólno-prawnej czy państwowo-politycznej, czy też prywatno-prawnej, a szczególnie prywatno-majątkowej. Chcących bliżej zapoznać się z wymienionemi przesłankami odsyłamy do odnośnych prac [1]).

Niemcy wszelako, nie biorąc zupełnie pod uwagę argumentacji polskiej, twierdzą, że wyrazy art. 91 traktatu wersalskiego: „będą mogły przenieść się" („auront la faculté" — „may") uznają nadanie optantom możności przeniesienia się a zabraniają stosowania przymusu ze strony państwa celem usunięcia ich za granice Rzpltej. Powołują się przytem na odmienne postanowienia tegoż traktatu wersalskiego w odniesieniu do innych krajów, np. terytorjów odstąpionych Czechosłowacji (art. 85), gdzie użyty jest termin: „devront" — „must" — „będą musiały". W dalszym ciągu twierdzą Niemcy, że postanowienie art. 3 traktatu o mniej-

---

[1]) a) Stanisław Kutrzeba: Polskie Prawo Polityczne według traktatów część I, Kraków 1923, str. 80 i nast.; b) Prof. dr. Bohdan Winiarski: Położenie prawne mniejszości niemieckiej w Polsce, Strażnica Zachodnia nr. 8 z 1922 r. c) K. Kierski: Obywatelstwo polskie i opcja według Traktatu wersalskiego, Przegląd Administracyjny, Poznań, zesz. 4 i 5 z 1921 r.; d) tenże: Z zagadnień opcyjnych, tamże, zesz. 17 i 18 z 1922 r.; e) tenże: Prawa mniejszości niemieckiej w Polsce, Strażnica Zachodnia nr. 1—3 z 1923 r.;

szościach: [2]) „devront“ — będą musiały“ jest uchylone, ponieważ traktat wersalski zawiera postanowienia przeciwne.

Nie trzeba na tem miejscu ponawiać stwierdzeń, które wykazują zupełną bezpodstawność tezy niemieckiej o nieistnieniu konieczności emigrowania. Uczynili to w całej rozciągłości autorowie wyżej wymienieni. Pragnęlibyśmy jedynie zbadać, jaką była dotychczasowa praktyka międzynarodowa w odniesieniu do przymusu emigracji optantów oraz jaka jest opinja uczonych w tym względzie, albowiem, gdzie istnieją spory, trzeba, aby życie samo dało odpowiedź decydującą, a także wielkiej doniosłości jest orzeczenie nauki, niezależnej od pokątnych wpływów.

*
* *

Instytucja opcji jest pochodzenia nowoczesnego, a rozwinęła się w całej pełni dopiero w ciągu ubiegłego stulecia. Pierwotnie traktaty międzynarodowe zawierały jedynie klauzule, nadające mieszkańcom terytorjów nabytych wolność emigracji bez składania formalnych oświadczeń woli. Sam fakt zmiany miejsca zamieszkania oznaczał zrzeczenie się jednego a przyjęcie drugiego obywatelstwa. Zaczątki tego beneficium emigrandi znachodzimy już w XVI w. [3]), pierwszy raz jednakże zostało sformułowane w traktacie z Ryswik, zawartym dnia 20 października 1697 r. między Niemcami i Francją — art. XVII (patrz załącznik 1). Najdobitniejszy i już zupełnie wykształcony wyraz znalazło beneficium emigrandi dopiero w traktacie pokoju w Hubertsburgu (1763), który zakończył wojnę siedmioletnią [4]). Art. X postanawia:

„mieszkańcom miasta i hrabstwa Kładska, którzy chcą przenieść swą siedzibę gdzieindziej, wolno to uczynić w przeciągu dwóch lat, przyczem nie będą obciążeni jakiemikolwiek opłatami emigracyjnemi“ [5]).

---

[2]) Zdanie 1 ustępu 3 artykułu 3 traktatu o mniejszościach brzmi: „Osoby, które wykonały powyższe prawo wyboru, będą musiały (devront) w ciągu 12 następnych miesięcy, o ile Traktat pokoju z Niemcami nie zawiera postanowień temu przeciwnych, przenieść swe stałe miejsce zamieszkania do Państwa, za którego wyborem się wypowiedziały“.

[3]) Dr. Felix Stoerk: Option und Plebiscit bei Eroberungen und Gebietscessionen, Leipzig 1879, str. 94.

[4]) Stoerk l. c. str. 96.

[5]) Martens Recueuil des Traités, tom I, str. 136 i nast.

Późniejsze traktaty powtarzały powiększej części klauzulę hubertsburską, m. in. także traktaty, dotyczące pierwszego rozbioru Polski (patrz załącznik 2).

Do końca XVIII w., a także—w nielicznych wypadkach—w pierwszych dziesięcioleciach XIX w., warunkiem zatrzymania obywatelstwa pierwotnego była emigracja jako taka, z której uskutecznienia wynikał animus emigrandi wzgl. animus non revertendi. Wyraźnego oświadczenia woli nie wymagano.

Postulat składania formalnych deklaracyj, wybierających jedną albo drugą przynależność państwową [6]), wysunięty został pierwszy raz w art. IX traktatu, zawartego w Campoformio dnia 17 października 1797 między Francją a Niemcami (patrz załącznik 3). W późniejszych umowach międzynarodowych bywał zawsze przepisywany obowiązek składania deklaracyj opcyjnych.

Z krótkiego poglądu na rozwój instytucji opcji wynika bezsprzecznie, że właściwą treścią jej nie jest oświadczenie woli jako takie, lecz że jest to forma, która stała się konieczną wskutek rozbudowy urządzeń państwowych w czasach najnowszych, celem ułatwienia emigracji przez sprecyzowanie wszelkich z nią związanych formalności. Oświadczenie za opcją jest formą, a treścią klauzul opcyjnych — sensu largo — jest emigracja. Ponieważ ktoś emigruje, dlatego składa oświadczenie za opcją. Historja opcji nie pozwala na rozdzielenie związku wewnętrznego, który ściśle łączy emigrację z opcją i odwrotnie. Nie pisze się traktatów, by umożliwić samo oświadczenie woli, lecz by ułatwić emigrację. Gdyby opcja nie miała jako skutku emigracji, powstałby dziwny twór prawniczy, albowiem wtedy oświadczenie woli byłoby pozbawione istotnych skutków prawnych; przecież emigracja jest skutkiem prawnym pierwszego rzędu, a zatrzymanie przynależności państwowej, ułatwienie w realizacji i wywozie majątku etc. są skutkami dalszego rzędu. Innemi słowy — opcja

[6]) Wyraz opcja (option) znajdujemy pierwszy raz w francusko-hiszpańkim traktacie w Elisson.

bez koniecznej emigracji byłaby oświadczeniem woli, które nie jest skierowane na wywołanie pewnych skutków prawnych, a to chyba jest absurdem. Dziwnem wobec tego i prawnie niekonsekwentnem wydaje się stanowisko Niemców, jakoby optanci nie musieli emigrować.

Zapytajmy się teraz, jak przedstawiciele nauki — zwłaszcza znawcy prawa międzynarodowego zapatrują się na przymus emigracji w razie opcji. Aby być możliwie bezstronnemi, nie cytujemy głosów polskich, powołujemy się natomiast na zdanie obcych uczonych.

Francuski profesor prawa międzynarodowego A. Mérignhac, w dziele „Traité du droit public international" Paryż 1907, tom II, str. 493 charakteryzuje nas interesujące zagadnienie w następujący sposób:

„Narzucenie nowej przynależności państwowej następuje tylko z zastrzeżeniem prawa opcji za dawną ojczyzną, które to prawo istniało już za czasów ancien regime'u, a które realizowało się w postaci zwykłej i prostej emigracji z kraju. Traktaty nowoczesne dopuszczają prawo opcji, połączone zawsze z koniecznością emigracji poza terytorjum (le droit d'option, toujours avec la nécessité d'émigrer hors du territoire). Ten warunek emigracji jest bardzo uciążliwy; jednakże — jest usprawiedliwiony racją stanu (se justifie par la raison d'Etat), albowiem na początku, kiedy podbój jest całkiem świeży, musi się niewierzyć tym, którzy okazali bezwzględną odrazę wobec nowej władzy. To jest przyczyną, dla której warunek ten zawsze był nakładany nawet w razie cesyj terytorjalnych o najwięcej pokojowym charakterze, np. w odniesieniu do odstąpienia Sabaudji i Nicy na rzecz Francji na mocy traktatu z 24 marca 1860 r. art. 6".

Podobnie a właściwie jeszcze silniej wyraża się Oppenheim, profesor prawa międzynarodowego, wykładający na uniwersytetach niemieckich i angielskich, w dziele „International Law A Treatise" Londyn 1905, tom I, str. 274, pisząc, jak następuje:

„Ciężary, obarczające mieszkańców, oddanych pod nową władzę zwierzchniczą wbrew ich woli, mogą być zmniejszone przez postanowienie w traktacie cesyjnym, które obowiązuje państwo nabywające do dania mieszkańcom prawa wyboru za zatrzymaniem ich dawnej przynależności państwowej pod warunkiem złożenia wyraźnego oświadczenia. Wiele traktatów cesyjnych, zawartych w ciągu drugiej połowy XIX w., mieści w sobie takie postanowienie. Jednakże należy to silnie podkreślić, że w braku postanowienia, wyraźnie to zabraniającego, państwo nabywające może

wypędzić tych mieszkańców, którzy uczynili użytek z prawa opcji (it must be emphasised that, failing a stipulation expressly forbidding it, the acquiring State may expel those inhabitants, vho have made use of the option) i zatrzymali swą dawną przynależność państwową, albowiem w przeciwnym wypadku cała ludność odstąpionego terytorjum mogłaby w danej chwili składać się z obcokrajowców i zagrażać bezpieczeństwu państwa nabywającego".

A teraz oddajmy głos nauce niemieckiej. Rejestrujemy tu opinję profesora prawa międzynarodowego Dr. Felix-Stoerk'a, który jako jeden z pierwszych poświęcił sprawie opcji obszerne dzieło pod tytułem „Option und Plebiscit bei Eroberungen und Gebietscessionen" Lipsk 1879. Nawiasem dodajemy, że naogół uczeni nietylko niemieccy, lecz także innych narodów, powołują się stale na wymienioną monografję, omawiając zagadnienie opcji.

Przedstawiając rozwój instytucji opcji, zaznacza Stoerk (str. 117), że postanowienia kongresu wiedeńskiego (1815) znacznie pogłębiły istotę opcji i stały się wzorem godnym naśladowania. „Zawsze trzymając się ściśle — pisze on — przewodniej myśli o bezwzględnej emigracji w razie oświadczenia się za opcją (der unbedingten Auswanderung im Falle einer... Optionserklärung), rozszerzamy zakres zagadnień, które są następstwem każdej cesji terytorjalnej, i przez wyczerpujące ustalenie zasad podstawowych unikamy owych niedokładności, które zawsze związane są ze zmianami terytorjalnemi".

Jeszcze wyraźniej i szerzej wysuwa Stoerk konieczność emigrowania przy rozpatrywaniu traktatu frankfurckiego (1871), co jednakże przedstawimy poniżej.

Reasumując wywody uczonych, musimy stwierdzić, że:

1) uważają oni opcję jako bezwzględną przyczynę emigracji koniecznej, od której można odstąpić jedynie na wypadek wyraźnych postanowień traktatów.

2) wyrażając bez zastrzeżeń zgodną opinję co do konieczności emigracji, Prof. Oppenheim używa nawet niezwykle ostrego wyrazu „expel" — „wypędzić".

3) uznając wielką dolegliwość przymusowej emigracji, podkreślają mimo to jej nie-

zbędność z punktu widzenia racji stanu, albowiem w przeciwnym razie zagrożone byłyby bezpieczeństwo i całość państwa nabywającego.

Łącznie z powyższem zaznaczyć winniśmy, że w dziełach innych znawców prawa międzynarodowego, przedewszystkiem niemieckich, a także francuskich i angielskich, traktujących m. in. o opcji, nie znaleźliśmy nigdzie wyraźnej opozycji przeciw przymusowej emigracji. Zdaje się, nie miniemy się z rzeczywistością, jeśli stwierdzimy, że communis opinio doctorum wypowiada się za emigracją przymusową tych, którzy optowali na rzecz obcego państwa.

Rozpatrzywszy stanowisko nauki prawa międzynarodowego, przyjrzyjmy się, jak w rzeczywistości — w praktyce — przedstawia się interesujące nas zagadnienie.

W historji prawa międzynarodowego nie brak pouczających precedensów, które dają nam jasną odpowiedź. Na pierwszem miejscu wymienić należy traktat pokoju, zawarty między Francją i Niemcami we Frankfurcie dnia 10 maja 1871 roku, albowiem daje nam należyty pogląd na instytucję opcji, zbudowaną według nowoczesnych pojęć.

Już w preliminarzach pokojowych, zawartych w Wersalu dnia 26 lutego 1871 r. [7]) mieszczą się w art. V gwarancje na rzecz interesów mieszkańców terytorjów odstąpionych. Zarazem rząd niemiecki obowiązuje się nie stawiać żadnych przeszkód wolnej emigracji mieszkańców i nie przedsięwziąć niczego, co naruszałoby ich prawa osobiste czy rzeczowe.

Klauzula opcyjna [8]) natomiast traktatu pokojowego we Frankfurcie ma następujące brzmienie:

„Art. II. Obywatele francuscy, urodzeni na terytorjach odstąpionych, zamieszkali obecnie na tem terytorjum, którzy zamierzają zachować obywatelstwo francuskie, będą do 1 października 1872 i na mocy uprzedniego oświadczenia, złożonego przed właściwą władzą, korzystali z uprawnienia (jouiront de la faculté) do przeniesienia swej siedziby do Francji i do osiedlenia się tamże; prawo to nie będzie mogło być zmienione przez ustawy o służbie wojskowej, w którym to wypadku właściwość jako obywateli fran-

---

[7]) Strupp Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts tom I, str. 256.
[8]) Strupp l. c. tom I, str. 259.

cuskich będzie utrzymana. Wolno im zachować swe nieruchomości, położone na terytorjum, złączonem z Niemcami".

Poza powyższemi zawiera jeszcze art. 1 konwencji dodatkowej z 11 grudnia 1871 postanowienia, jednakże tylko w odniesieniu do osób, urodzonych w Alzacji i Lotaryngji a znajdujących się poza Europą [9].

Z art. II traktatu frankfurckiego wynika, że optanci będą korzystali z prawa przeniesienia się (jouiront de la faculté). W jaki sposób emigracja została przeprowadzona — przymusowo, czy też nie?

Stanowisko władz niemieckich od chwili zawarcia traktatu było skierowane na bezwzględne usunięcie optantów poza granice Rzeszy Niemieckiej, a znajduje wyraz w okólniku naczelnego prezydenta Alzacji i Lotaryngji, von Moellera, do prezydentów okręgów: Strasburg, Kolmar i Metz z dnia 7-go marca 1872 [10]). Okólnik został wydany — jak czytamy we wstępie — celem usunięcia wątpliwości, które powstały odnośnie do prawa opcji i sposobu jej przeprowadzenia.

Okólnik dzieli chcących optować na trzy kategorje (ustęp I okólnika), mianowicie na tych, którzy: 1) urodzili się w Alzacji i Lotaryngji i dnia 2 marca 1871 [11]) mieli tamże swą siedzibę; 2) nie urodzili się w Alzacji i Lotaryngji a tamże mieli siedzibę dnia 2 marca 1871 oraz 3) nie mieli wprawdzie swej siedziby w Alzacji i Lotaryngji dnia 2 marca 1871, ale urodzili się tamże.

Pierwsze dwie kategorje musiały przenieść się do Francji, trzecia tylko pod pewnemi warunkami. Ze względu na niezmiernie charakterystyczne rozwiązanie problemu emigracji przymusowej optantów, podajemy tekst odnośnego ustępu (II) okólnika:

„Prawo opcji wykonuje się w następujący sposób:

1) Osoby, należące do klasy 1 I, muszą (müssen) przenieść swą siedzibę do Francji i złożyć wyraźne oświadczenie, że chcą zatrzymać obywatelstwo francuskie, tymczasowo zawieszone;

---

9) Eugène Hepp Du droit d'option der Alsaciens-Lorrains pour la nationalité française Paris 1872 str. 11.

10) Hepp l. c. str. 150 i nast.

11) Data wymiany dokumentów, ratyfikujących preliminarja pokojowe-

2) Osoby, należące do klasy 2 I, muszą (müssen) przenieść swą siedzibę do Francji, nie potrzebują natomiast składać wymienionego wyraźnego oświadczenia;

3) Osoby, należące do klasy 3 I, muszą złożyć wymienione wyraźne oświadczenie, natomiast nie potrzebują przenieść swej siedziby do Francji, chyba że od 2 marca 1871 a przed ubiegiem okresów opcyjnych osiedlili się w Alzacji i Lotaryngji".

Widzimy, że optanci — wszyscy bez wyjątku, którzy zamieszkali w Alzacji lub Lotaryngji — musieli przenieść się do Francji.

Jednostronny ten akt władz niemieckich został zaczepiony przez Francję, jednakże bez realnego skutku. „Mimo reklamacyj ze strony rządu francuskiego — pisze prof. Calvo [12]) — okólnik p. v. Moellera był w ogólności stosowany w praktyce przez władze niemieckie".

W odmiennych nieco słowach aniżeli okólnik von Moeller'a wyraża się okólnik prezydenta okręgu Górnej Alzacji z dnia 22 marca 1872. Czytamy tam [13]), co następuje:

„Osoby, urodzone i zamieszkałe w Alzacji, muszą (müssen) oprócz wyraźnej opcji za obywatelstwem francuskiem także rzeczywiście (auch tatsächlich) przenieść swą siedzibę do Francji. Aż do tego czasu pozostają Alzatczykami, niezależnie od opcji".

Nietylko niemieckie władze administracyjne uważały emigrację optantów za konieczną, lecz także sądy niemieckie potwierdzały swemi orzeczeniami to stanowisko. W pierwszej połowie marca 1872 r. zapadła uchwała sądu przysięgłych w Metzu w przedmiocie składu ławy przysięgłych, że „opcja jest bez znaczenia, dopóki nie nastąpiło przeniesienie siedziby" [14]).

Stanowisko rządu niemieckiego, zgodnie z judykaturą, podtrzymywała opinja publiczna niemiecka. Wyrazem tej opinji jest wyżej wspomniany profesor prawa międzynarodowego Stoerk, który odzywa się w te słowa: [15])

[12]) Calvo M. Charles Le droit international Paris 1887 — § 130.
[13]) Hepp l. c. str. 119.
[14]) Hepp l. c. str. 119.
[15]) Stoerk l. c. str. 168 i nast.

„Zarówno art. II traktatu frankfurckiego, jak wspomniane rozporządzenie z dnia 7 marca 1872 ustalają przeniesienie siedziby do Francji jako nieodzowny warunek dla ważności opcji (stellen die Verlelung des Wohnsitzes nach Frankreich als unerlässliches Gilfigkeitserfordernis der Option hin). Jednakże ze strony niemieckiej odstąpiono od ostrości tekstu na wypadek istnienia poważnego zamiaru emigrowania i francuska przynależność państwowa została uznana także w razie emigracji optującego do innego państwa. — Interes państwa nabywającego jest skierowany jedynie na usunięcie tej części ludności, która sprzeciwia się jego władzy, a sprawa dalszego osiedlania się dotyczy je tylko pośrednio. — Gdy zatem z jednej strony w razie rzeczywistej emigracji nie trudno było nie brać względu na dopełnienie wszystkich formalności, przepisanych w code civil, to z drugiej strony nie wystarczyło nawet ich najściślejsze wypełnienie w razie nieistnienia animus emi grandi. Sam przez się wszakże nie starczył on do zapewnienia pełnego uznania dla życzenia osoby, które jest skierowane na zachowanie pierwotnej przynależności państwowej: ów animus emigrandi musiał być pogłębiony przez animus non revertendi i dopiero wówczas zabezpieczona była zupełnie ważność wyraźnej lub milczącej opcji.

Ta strona stosunku dotykała zbyt dotkliwie za wiele sfer interesów, wskutek czego stało się głównym punktem literatury polemicznej, wywołanej przez aneksję Alzacji i Lotaryngji. Zjawisko emigracji obligatoryjnej, które dzięki swej wewnętrznej konieczności było traktowane jako zupełnie naturalne [16]) (als ganz natürlich behandelt wurde) przy wszystkich dawniejszych okolicznościach — Lombardja, Nica, Sabaudja, Szlezwig-Holsztyn, Wenecja — stanęło odrazu jakoby w rażącej sprzeczności z postulatami ckliwej humanitarności. Na zupełne zapoznanie instytutu opcji co do jego celu i historji wskazuje, jeśli Robinet de Clery w takiem ujęciu widzi sprzeczność [16]) między zachowaniem przymusowej emigracji a ogólnie przyjętem zniesieniem obligatoryjnej realizacji majątku; utrzymanie takiego stanu jest uwarunkowane brakiem energji u pertraktujących dyplomatów. Już wyżej wyłożyliśmy powody, które zakazują oceniać nam na równi przymusową realizację majątku z przymusową emigracją. Gdy zniesienie pierwszej odpowiada potrzebom wszystkich [16]) zainteresowanych i dla tego korzystnem było jej zniesienie — nastąpiłoby na wypadek odstąpienia od przymusu emigracji nienormalne przerwanie związku, istniejącego w pojęciu państwa a łączącego terytorjum państwowe z ludnością, podległą władzy nad tem terytorjum.

Wobec takiego stanu rzeczy przymus, zawarty w emigracji koniecznej, w mniejszym stopniu zagraża idei państwowej".

Do słów prof. Stoerka nie potrzeba nic dodawać; są one tak wymowne, że możnaby tylko narazić się na ich osłabienie. Zdanie prof. Stoerk'a jest — podkreślamy — tem cenniejsze, że naogół przyjęte przez naukę niemiecką.

---

[16]) Podkreślenia Stoerka.

Byłoby jednostronnością, gdybyśmy chcieli przytaczać jedynie opinję przedstawiciela narodu zwycięskiego, anektującego: Musimy zapoznać się także z opinją przeciwników, tj. Francuzów. Aczkolwiek znajdujemy u nich częste wyrazy żalu i bólu z powodu przymusowego usuwania optantów z terytorjum Alzacji i Lotaryngji, to jednakże poddają się ciężkiemu warunkowi celem zatrzymania obywatelstwa francuskiego.

Cytowany już Eugène Hepp pisze w ten sposób (str. 119 i nast.):

„...niema ważnej opcji, jeśli w okresie właściwym nie nastąpiło rzeczywiste przeniesienie siedziby do Francji, tak jak podniosły to prowincjonalne dzienniki niemieckie, które szybko przetłómaczyły Wohnsitz albo Domizil verlegen (przenieść siedzibę) na wirklich auswandern [17]) (emigrować rzeczywiście)...

Gdyby ze strony Niemiec rozchodziło się o rewindykację prawa wypędzenia optantów, którzy zostaną w prowincji po 1 października, fałszywem byłoby, gdyby się im tego prawa odmówiło. Wszyscy którzy wypełnią do tego terminu formalności, wymagane przez traktat dla zachowania obywatelstwa francuskiego, nie będą mogli nie zdawać sobie sprawy, że stali się obcokrajowcami w Niemczech i że z tego tytułu ich obecność na terytorjum niemieckiem jest tylko tolerowana, że znajdują się zatem w sytuacji ogromnie niepewnej i niestałej".

Wobec powyższego możemy stwierdzić, że opinja francuska jest zgodna z opinją niemiecką a zarazem z orzeczeniami niemieckich władz tak administracyjnych jak sądowych. Sprawa przymusowej emigracji, jak wynika z naszych wywodów, jest niesporną w odniesieniu do traktatu frankfurckiego z roku 1871, stanowiącego ważki precedens dla innych, późniejszych, m. in. współczesnych traktatów.

Inne przykłady traktatów, zawierających klauzule opcyjne wymieniają cytowani przez nas autorowie, Mérignhac i Stoerk; w tych traktatach są analogiczne postanowienia jak w traktacie frankfurckim i wszędzie konsekwentnie, jak zaznacza zwłaszcza Stoerk, został przeprowadzony przymus emigracji optantów i był uważany za zupełnie naturalny. Miało to miejsce w traktacie, zawartym między Francją i Sardynją dnia 24 marca 1860 w przedmiocie odstąpienia Nicy

---

[17]) Podkreślenia Hepp'a.

i Sabaudji na rzecz Francji. Użyto w art. VII wyrazów tych samych, co w traktacie frankfurckim (jouiront de la faculté de transporter...) (tekst artykułu patrz załącznik nr. 4).

Podobnie przedstawia się postanowienie art. XIV traktatatu austrjacko-włoskiego, zawartego we Wiedniu dnia 3 październinika 1866 r. w przedmiocie Królestwa Lombardji i Wenecji na rzecz Włoch. Odnośna formuła brzmi: jouiront de la faculté pleine et entière d'exporter leurs biens... A de se retiver (zresztą patrz załącznik nr. 5). Wyrazy równobrzmiące z traktatem wiedeńskim z 1866 r. znajdujemy w traktacie, zawartym między Austrją i Prusami z jednej a Danją z drugiej strony w Wiedniu dnia 30 października 1864 r. w przedmiocie odstąpienia Szlezwigu, Holsztyna i Lauenburg'u na rzecz Prus i Austrji (patrz załącznik nr. 6).

Innemi słowy we wszystkich oznaczonych umowach międzynarodowych spostrzegamy formułkę: „jouiront de la faculté" a zawsze łączono mimo nieistnienia przepisów expressis verbis bezwzględny przymus emigracji optantów.

Jeśli obecnie z powyższemi artykułami porównamy artykuł 91 traktatu wersalskiego z 28 czerwca 1919 r., to z naciskiem musimy stwierdzić, że różnica jest tylko słowna, formalna a nie istotna, materjalna. Tu mamy wyrazy: „auront la faculté", względnie „may" a tam: „jouiront de la faculté". Jest rzeczą jasną, że między „avoir la faculté" względnie „may" a „jouir de la faculté" niema różnicy. I jeśli, jak wykazaliśmy, w wykonaniu tamtych traktatów zastosowano przymus emigracji, brzmienie traktatu wersalskiego odnośnie do optantów b. dzielnicy pruskiej nie stwarza żadnej przeszkody, aby także w naszych warunkach przeprowadzić emigrację z całą stanowczością państwa suwerennego, niezależnie od jakichkolwiek wpływów międzynarodowych.

Tytuł do usunięcia optantów Polska otrzymała przez traktat wersalski, zgodnie z jego intencją i literą. Żądanie przymusowej emigracji optantów jest pozatem uprawnione rozwojem historycznym instytucji opcji oraz dotychczasową praktyką, przyczem zauważyć należy, że traktaty zawarte po

wojnie światowej, są bardzo stanowcze w kwestji wydalania optantów.

Reasumując stwierdzamy, że Polska jest władna usunąć optujących na rzecz Niemiec ze swego terytorjum, a jeśli tego nie uczyni, to zależy tylko i wyłącznie od jej dobrej woli.

ZAŁĄCZNIKI.

1. Traktat w Rysvik (1697).

(Strupp Urkunden zur Geschichte des Völkerrechtes tom I, str. 29).

Art. XVII. Liberum tamen maneat omnibus et singulis ejus Urbis et appertinentiorum Incolis, cujuscunque conditionis sint, qui emigrare voluerint, inde domicilium alia, quocunqe libueit, una cum mobilibus bonis sine ullo impedimento, detractione aut exactione, intra annum a ratihabitata Pace, post quinquennium vero praestandis secundum conditiones in ejus modi casibus illic olim usitatas transferre, immobilia vero aut vendere, aut retinere, et per se, vel per alios administrare.

2. Akt osobny z 15 marca 1775, zawierający różne ustanowienia, sporządzony w Warszawie w uzupełnieniu traktatu warszawskiego z dnia 18 września 1773.

(Volumina legum. Przedruk zbioru praw staraniem X.X. Pijarów w Warszawie od roku 1732 do roku 1782 wydanego. Petersburg 1860, tom VIII, str. 58 i nast.).

Art. III. Wolno będzie każdemu szlacheckiego lub mieyskiego stanu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej poddanemu przenieść się do kraiów Nayiaśnieyszego Krola Imci Pruskiego, y wzaiemnie nowym poddanym Krola Imci Pruskiego założyć sobie mieszkanie w kraiach Rzeczypospolitey, y przedać swoie dobra w przeciągu lat sześciu, rachuiąc od daty teraźnieyszego aktu, bez obowiązku płacenia w kraiu cząstki iakiey z przedanego maiątku. Z tym wszystkim ci, którzy się będą chcieli przenieść z iednego kraiu do drugiego, powinni będą uspokoić wprzód długi y pretensye, ktoreby się do nich znalazły w kraiu, z którego się wynoszą, pod karą zatrzymania y zaaresztowania onychże przez zwierzchność mieysca, w którym mieszkali.

3. Traktat pokoju, zawarty między Niemcami i Francją w Campoformio dnia 17 października 1797.

(Strupp l. c. str. 91).

Art. IX. Dans tous les pays cédés acquis ou échangés par le présent traité, il sera accordé à tous les habitants et propriétaires quelconques mainlevé du séquestre mis sur leurs biens, effets et revenus, à cause de la guerre qui a lieu entre a Majesté Impériale et royale et la République Française sans qu' à cet égard ils puissent être inquiétés dans leurs biens ou personnes. Ceux, qui à l'avenir voudront cesser d'habiter les dits pays, seront tenus d'en

faire la déclaration trois mois après la publication du traité de paix définitif; ils auront la terme de trois ans pour vendre leurs biens meubles, immeubles, ou en disposer à leur volonté.

4. Traktat, zawarty między Francją a Sardynją dnia 24 marca 1860 w przedmiocie odstąpienia Nicy i Sabaudji na rzecz Francji.

(Eugène Hepp. Du droit d'option des Alsaciens—Lorrains pour la nationalité française Paris 1872 str. 127).

Art. 6. Les sujets sardes originaires de la Savoie et de l'arrondissement de Nice, ou domiciliés actuellement dans ces provinces, qui entendront conserver la nationalité sarde, jouiront pendant l'espace d'un an à partir de l'échange des ratifications, et moyennt une déclaration préalable faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile en Italie et de s'y fixer, auquel cas la qualite de citoyen sarde leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver les immeubles situés sur les territoires réunis à la France.

5. Traktat pokoju, zawarty między Austrją i Włochami w Wiedniu dnia 3 października 1866 w przedmiocie odstąpienia Wenecji i Lombardji.

(Strupp l. c. tom I, str. 277).

Art. XIV. Les habitants ou originaires du territoire cédé jouiront pendant l'espace d'un ans à partir du jour de l'échange des ratifications et moyennant une déclaration préalable à l'autorité compétente, de la faculté pleine et entière d'exporter leur biens meubles en franchise de droits, et de se retirer avec leurs familles dans les États de Sa Majesté imperiale et royale, auquel cas la qualité de sujets autrichiens leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leur immeubles situés sur le territoire cédé.

La même faculté est accordée réciproquement aux individus originaires du territoire cédé, établis dans les États de Sa Majesté l'Empereur d'Autriche. Les individus qui profiteront des présentes dispositions ne pourront être, du fait de leur option, inquiétés de part ni d'autre dans leurs personnes ou dans leurs propriétés situées dans les États respectifs.

Le delai d'un au est étender à deux ans pour les individus originaires du territoire cédé, qui à l'époque de l'échange des ratifications du présent Traité se trouveront hors du territoire de la Monarchie autrichienne.

Leur déclaration pourra être réçu par la mission autrichienne la plus voisine ou par l'autorité supérieure d'une province quelconque de la Monarchie.

6. Traktat pokoju, zawarty między Austrją i Prusami z jednej a Danją z drugiej strony w Wiedniu dnia 30 października 1864.

(Strupp l. c. tom I, str. 238).

Art. 19. Les sujets domiciliés sur les territoires cédés par le présent traité jouiront pendant l'espace de six ans, à partir du jour de l'échange des ratifications et moyennant une déclaration préalable à l'autorité compétente de la faculté pleine, et entière d'exporter leurs biens meubles en franchise de droits et de se retirer avec leurs familles dans les États de Sa Majesté Da-

noise,abn uel cas la qualité de sujets danois leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur les territoires cédés. La même facultée est accordée réciproquement aux sujets danois et aux individus originaires des territoires cédés et établis dans les États de S. M. le Roi de Danemark. Les sujets qui profiteront des presentes dispositions ne pourront du fait de leur option, être inquiétés de part ni d'autre dans leurs personnes ou dans leurs propriétés situés dans les États respectifs. Le delai susdit de six ans s'applique aussi aux sujets originaires soit du royaume de Danemark ou des duchés. Leur déclaration pourra être réçu par la mission danoise la plus voisine, ou par l'autorité supérieure d'une province quelconque du royaume et des duchés. Le droit d'indigénat, tant dans le royaume de Danemark que dans les duchés, est conservé à tous les individus qui le possèdent à l'époque de l'échange des ratifications du présent traité.

J. ROGOWSKI

Problem obronności granic politycznych

III [1]).

Granice górskie i rzeczne.

Alpy są niezwykle silną i obronną granicą górską Francji. Na obronność tej granicy złożyły się następujące czynniki. Pochyłość stoków alpejskich przy dolinie Lombardji jest stroma, a natomiast ku stronie francuskiej łagodna, tak, że odległość od grzebienia gór, aż do podnóża wynosi po stronie włoskiej 22 — 40 km., a po stronie francuskiej 120 — 140 km. [2]).

Strome doliny poprzeczne przecinają włoskie zbocza, gdy na stronie francuskiej rozwijają się długie doliny podłużne, które mają także poprzeczne połączenia.

Doliny francuskie mogą być do znacznej wysokości osiedlone, tak, że nawet wielkie osady rozwinęły się w stosunkowo wysokiem położeniu.

Niezwykle wielkiego znaczenia strategicznego i politycznego nabiera przełęcz Mont-Genevre. Wzniesienie do przełęczy Mont-Genevre z włoskiego miasta Suza wynosi 1359 m.,

---

[1]) Patrz Cz. I w № 4—5 i Cz. II w № 6 „Dróg Polski"

[2]) Die strategische Bewertung der Kamlinie eines Grenzgebirges. Von Herman Frobenius. P. M. 1915.

a z francuskiego, Briancou 654 m. Wszelkie korzyści tej granicy górskiej są po stronie Francji.

Różnorodność kierunku dolin alpejskich na obu zboczach zachodnich Alp, — rozbieżne doliny na stronie francuskiej, a zbieżne na zboczu włoskiem,—wywarła bezwątpienia wpływ na fakt, że prawie wszystkie nieprzyjazne napady z tej ostatniej na pierwszą stronę, nie udały się, gdy w przeciwnym kierunku prawie zawsze prowadziły do celu [1]). A te zwycięskie wyprawy szły przeważnie przez przełęcz Mont-Genevre, w mniejszej mierze przez Mont-Cenis, względnie wybrzeżem Riviery.

Przez przełęcz Mont-Genevre wtargnął do Włoch — Hannibal. W r. 1494 Karol VIII przeszedł tę przełęcz, ciągnąc na Rzym: zajął wtedy kraj włoski od Isti aż do Otranto, Messyny i Bari.

Tędy ciągnął do Włoch Ludwik XII w 1513 r., Franciszek I w 1515 r. i Richeulieu.

W wojnach napoleońskich przełęcz Mont-Genevre również odegrała ważną rolę. Dzięki tej przełęczy Francja mogła sięgać w głąb Włoch, a w każdym bądź wypadku panowała nad Lombardją.

To, co powiedzieliśmy o granicy górskiej francusko-włoskiej, że wszelkie korzyści tej granicy są po stronie Francji, — odnosi się także do Wogezów.

Wogezy spadają stromo ku dolinie Renu, a łagodnie ku stronie francuskiej. Od strony Renu są tylko doliny poprzeczne między któremi komunikacja jest bardzo utrudniona; po stronie francuskiej są doliny podłużne o poprzecznych połączeniach. Nadto rzeki Mozela i Meurte stwarzają dogodne połączenia Wogezów z wnętrzem Francji.

Dzięki tym okolicznościom przebieg walk w ostatniej wojnie był w Wogezach stale korzystny dla Francuzów.

Pod wpływem niepowodzeń zaczęli Niemcy rozważać plan opanowania po zwycięskiej wojnie całego pasma Wogezów, udowadniając, że Wogezy tworzą jedność geograficzną, której życie gospodarcze może rozwijać się tylko w organicz-

---

[1]) Ratzel. Antropogeographie. (Tom I, str. 191).

nym związku obu zboczy. Wogezy, jako całość powinny być strefą graniczną Niemiec [1]).

Takie były zamysły niemieckie: wynik wojny pokrzyżował je zupełnie i obalił.

Na granicy francusko-hiszpańskiej zaznacza się bardzo ciekawe przekroczenie grzbietu Maladetty przez Hiszpanję i wdarcie się jej w dolinę rzeki Garonny. To wdarcie się Hiszpanji w dolinę Val de Aran należy tłumaczyć tylko tem, że Maladetta spada stromo ku dolinie Val de Aran a łagodnie ku stronie Hiszpanji. Nadto liczne przełęcze prowadzą z Hiszpanji ku Val de Aran: Pto de Caldas 2424 m., Pto de Beret 1880 m.

Jednak przełęcze te wysoko położone, są wogóle trudno dostępne zarówno od strony Francji jak i od strony Hiszpanji. Nadto Hiszpanja z przyczyn, które omówiliśmy w rozdziale III-cim nie mogła wystąpić agresywnie wobec Francji.

Przełęcze stają się nieraz punktami, o które wielokrotnie uderzają fale historji.

Przy omawianiu przełęczy należy zwrócić uwagę na następujące czynniki: na wysokość przełęczy, jej szerokość i dostęp do niej. Przełęcz wąska jest łatwiejsza do obrony i zamknięcia, aniżeli przełęcz szeroka.

Znaczenie strategiczne przełęczy łatwo stwierdzić na podstawie historji. Od Termopil do przełęczy Predil i Szypka przełęcze zawsze odgrywały ważną rolę w wojnach [2]).

Dla zabezpieczenia przełęczy jest najlepiej opanować całą przełęcz wyjść poza nią i ogarnąć linją graniczną obszar, stanowiący wejście do przełęczy [3]).

Granica polityczna w górach ulega najmniejszym wahaniom i przesunięciom; staje się nieraz granicą martwą, jak np. granica pirenejska, która od roku 1659 nie uległa żadnej zmianie.

Pojęcie granicy rzecznej zlewa się zwyczajnie z pojęciem

---

[1]) Das politisch-geographische Problem der Vogesengrenze. Von Otto Maul. Kartographische Zeitschrift. Januar — Februar 1919.

[2]) Die Pässe und ihre Bedeutung im Kriege. Kartographische von Kaindlstorfer Zeitschrift. Dezember 1915.

[3]) Prof. Dr. Albrecht Peuck. Die österreichische Alpengrenze. Kartographische Zeitschrift. Mai 1916. Besprechungen.

granicy naturalnej. Jest to jednak niesłuszne, bo w istocie rzeki leży łączenie terytorjów, spajanie ich, a nie dzielenie.

Rzeka i jej dolina są najstarszymi szlakami osadnictwa, a zarazem pierwszemi, najdogodniejszemi drogami.

— Rzeka i dolina, — powiada prof. Romer — są dwa nieoddzielne od siebie utwory.

Rzeka, życiem organicznem jej właściwem, dolina swą żyźniejszą glebą zapraszają do osadnictwa; rzeka jest zwykle drogą wodną, dolina od natury wskazaną drogą lądową“ [1]).

„Wprawdzie niema wątpliwości, że rzeka siłą wodnego, obcego człowiekowi elementu wstrzymuje jego pochód, a w tej jej właściwości leży właśnie przyczyna zagęszczenia ludności w okolicach nadrzecznych; zagęszczenie pomnaża potrzebę wymiany, ożywia komunikację, dla której nawet wśród ludów dzikich rzeka, choćby wielka, nigdy przeszkody nie stanowi. Tem się tłomaczy, że oba brzegi rzeki mają z reguły jednakową ludność, — nie stanowią więc rzeki granicy etnograficznej, — że przyroda i kultura kraju mają na obu brzegach jednaki charakter, a więc też z reguły dla obu powyższych przyczyn nie stanowią granicy politycznej. Rzeka jest wreszcie zbyt wielkim skarbem społecznym, aby czyniąc z niej granicę z góry zrzekać się korzyści, jakie wśródpaństwowe jej położenie państwu i narodom zapewnia“ [2]). Jeżeli będziemy obserwować rozwój granic politycznych państwa o bardzo starej kulturze, to zauważymy, że państwo to unika granic rzecznych, a dotarłszy do jakiejś wielkiej rzeki, stara się opanować oba jej brzegi. Obserwujemy to dokładnie, np. na Renie.

Za czasów rzymskich Ren stanowił granicę imperjum rzymskiego. Rzymianie jednak przekroczyli środkowy Ren, zajmując po prawym jego brzegu t. zw. „agri Decumates“, bronione od wschodu przez wał Trajana. Ren był przedewszystkiem linją obronną dla Rzymian.

W historji francuskiej zaznacza się wyraźne dążenie do zdobycia brzegu Renu. O wschodniej granicy francuskiej można właściwie mówić od pokoju w Verdun r. 843. Wtedy za-

---

[1]) Romer. Rola rzek w histor. i geogr. narodów. 1901, str. 8.

[2]) Romer. Rola rzek, str. 3.

chodnia granica państwa Lotara obejmuje dorzecze Rodanu, sięga do dopływów Sekwany np. do Aisne, ogarnia obszar Oise, w okolicach Sedanu biegnie na małej przestrzeni lewym brzegiem Mozy, opuszcza ją koło Revin i biegnąc działem wodnym między Oise a Sambrą osiąga źródła Skaldy i tą biegnie aż do morza.

Ta granica przez kilka wieków nie ulegała większym zmianom. Pierwsze parcie francuskie na wschód zaznacza się w okolicach Sedanu i Meziers [1]).

Jak wspomnieliśmy wyżej, omawiając przyczyny ekspanzji francuskiej na wschód, — to parcie Francji w okolicach Sedanu i Meziers było dążeniem Francji ku Mozie, było uzasadnione rozwojem sieci rzecznej, która dzięki silnie rozwiniętym dopływom prawobocznym a zmarniałym lewobocznym Sekwany, — wskazywała drogę na wschód, budziła ducha ekspanzji na wschód.

Dalsze przesunięcia granicy zaznaczają się w okolicach Metz, Toul i Verdun, które Francja zajmuje. W pokoju Westfalskim 1648 r. staje Francja silną stopą nad Renem. Ale prawie natychmiast przekracza Ren, zajmując Philippsburg i Breisach na prawym brzegu Renu.

Pokój w Luneville z 9 lutego 1801 r. daje Francji lewy brzeg Renu od Bazyleji do granicy holenderskiej. I znowu prawie natychmiast Francja przekracza Ren i sięga głęboko w obszar Niemiec. Granica francuska biegnie wtedy od ujścia rzeki Lippe, ogarniając miasta Münster i Osnabrück, przez górną Ems do Wezery na południe od Minden, opuszcza tę rzekę powyżej Nieuburg i biegnąc dalej w kierunku północno-wschodnim przekracza Elbę powyżej Lauenburga osiąga ujście Trawy, a stąd ciągnąc się w kierunku południowo-zachodnim znowu osiąga Elbę między Hamburgiem a Altoną.

Rozwój wschodniej granicy francuskiej udowadnia, że państwo silne stara się opanować oba brzegi rzeki.

I inaczej nie może być wobec wielkiego znaczenia gospodarczego i komunikacyjnego, jakie rzeka posiada.

---

[1]) Dr. Emil v. Bornies. Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Westgrenze zwischen der Ardennen und den Schweitzer Jura. Pettermes. Mitt. 1915.

„Studjum historji poucza nas, — powiada lord Curzon, — że rzeki raczej łączą, aniżeli dzielą“ [1])..

„Rzeki, jak Ren i Dunaj, uwieńczone na swoich brzegach licznemi miastami i wsiami, przecięte licznemi drogami i linjami kolejowemi, są jak najmniej przeznaczone na to, ażeby stać się linjami demarkacyjnemi państwa, bo one nie dają ani żadnej osłony ani nie tworzą żadnej przeszkody. Historja wojen wskazuje, że nigdy rzeka nawet szeroka i głęboka i dobrze ufortyfikowana nie mogła powstrzymać dobrej armji. We wszystkich epokach przejście Renu było zabawką dla armji, dążących czy to z Francji czy to z Niemiec“.

Wielka rzeka wywiera wpływ atrakcyjny na państwo, które poczyna dążyć do osiągnięcia brzegu tej rzeki. A skoro osiągnie jeden brzeg tej rzeki, natychmiast przekracza na brzeg przeciwny — i prze do najbliższego działu wodnego.

Widzimy to wyraźnie na granicach Polski.

Prof. Romer zwrócił uwagę, że Polska potężna, Polska z czasów pokoju Polanowskiego, przekracza wielkie rzeki Dniepr i Dźwinę i przerzuca granice swoje daleko na wschód. Takie granice, położone na zewnątrz rzek głównych nazwał prof. Romer — „granicami zaczepnemi“ [2]).

Pod naciskiem przeważającej siły cofa się Polska na linję wielkich rzek, jako na linję obronną. Wtedy granice jej, biegnąc rzekami głównemi są granicami „odpornemi“.

Wreszcie Polska upadająca opuszcza linję głównych rzek i przyjmuje granice „odwrotne“ t. j. na wewnątrz rzek głównych.

Polska od pokoju Grzymułtowskiego ma już przewagę tych granic „odwrotnych“, świadczących o słabości państwa. Zatem państwo, rozwijające się normalnie dąży do przerzucenia granic swoich poza rzekę główną, ażeby zapewnić sobie wszelkie korzyści gospodarcze, płynące z posiadania wielkiej rzeki.

Dla tych korzyści gospodarczych nawet granice jednostek administracyjnych unikają rzek, jak o tem świadczą granice dawnych województw w Polsce [2]).

---

[1]) Camille Vallaux. Le sol et l'Etat, str. 379 i 380.

[2]) Przyczyny upadku Polski. Romer. Warunki geograficzne, str. 39.

Jak się przedstawiają granice Polski dzisiejszej?

Długość poszczególnych odcinków granicy jest następująca:

Tabela XIII [1]).

Granice Polski od strony	Długość granicy lądowej w km.	Długość granicy morskiej	Na 1 km. granicy wypada km.² kraju	Granice rzeczne stanowią % granic lądowych
Rosji	998	133	94	25·8
Rumunji.	271			
Czecho-Słowacji . .	695			
Niemiec	947			
W. m. Gdańska . .	98			
Prus Wschodnich .	465			
Litwy	437			
Łotwy	61			
•	3972	133	94	25·8

W tabeli tej widzimy, że procent granic rzecznych jest w Polsce wysoki.

Dla porównania przejrzymy procent granic rzecznych innych państw—i zastanówmy się nad tem, w których państwach rzeki stanowią większą część granic.

Tabela ta pozwoli nam odpowiedzieć na pytanie, w których państwach rzeki stanowią gros granic politycznych.

Prof. Romer wypowiada się w tej sprawie w sposób następujący:

„Rzeki mają wybitne graniczne znaczenie: 1) w państwach, pozbawionych naturalnych podstaw (etno- i fizjograficznych, 2) w sztucznych utworach politycznych“ [2]).

Tabela XIV (patrz str. 448) w zupełności potwierdza to zadanie.

Rzeczywiście państwa, które powstały sztucznie w trak-

[1]) Rzeczpospolita Polska i kraje ościenne 1 : 1,000,000.

[2]) Romer. Rola rzek, str. 3.

tatach mają wysoki procent granic rzecznych. Np. Rumunja miała 68.18% — granicy lądowej; Turcja 79.06%; Bułgarja 58.65%; Serbja 52.77%.

Również wysoki procent granic rzecznych mają państwa, pozbawione jednolitej podstawy etnograficznej. Np. Austro-Węgry miały 35.28% granic rzecznych.

Tabela XIV.

NAZWA PAŃSTWA	Długość granicy lądowej	Granice rzeczne stanowią % granic lądowych
Francja	2310	6·49
Włochy	1770	6·21
Niemcy	4330	28·09
Austrja	5847	35·28
Norwegja	2368	15·69
Belgja	1098	21·4
Szwajcarja	1526	27·91
Lichtenstein	74	37·83
Luksemburg	292	38·25
Czarnogóra	660	19·69
Serbja [1]	1925	52·77
Bułgarja	1265	58·65
Rumunja	2200	68·18
Turcja	275	79·06

Zatem wysoki procent granic rzecznych mają państwa, będące tworami sztucznemi.

Wszędzie tam, gdzie wkracza siła ludzka, która nieraz lekceważy warunki naturalne, — tam wzrasta długość granic rzecznych.

[1]) Debees. Neuer-Handatlas. Balkan-Halbinsel 1 : 2,750,000. Obliczenia odnoszą się do granic przed Wielką Wojną.

IV.

Wnioski i zestawienia ogólne.

Przyjąwszy jako cel główny rozprawy wykazanie, że wybrzeże morskie posiada inną wartość obronną aniżeli granica lądowa, i że tę inną wartość obronną należy uwzględnić w obliczeniu stosunku, jaki zachodzi między powierzchnią państwa a długością jego granicy, — stwierdziliśmy na podstawie historji, że linja obronna wybrzeża morskiego posiada 2.5 razy większą wartość obronną aniżeli granica lądowa.

To stwierdzenie pozwoliło nam odpowiednio zmodyfikować stosunek między powierzchnią państwa a długością jego granic.

Stosunek ten ulega bardzo znacznemu polepszeniu, — przyczem przy wybrzeżu bogato rozwiniętem stosunek ten polepsza się znacznie więcej aniżeli przy wybrzeżu słabo rozwiniętem.

Np. Wielka Brytanja polepsza swój stosunek więcej niż 6 razy, a Portugalja zaledwie 1.5 razy.

Stąd wiosek, że wybrzeże bogato rozwinięte jest nietylko korzystne w relacjach pokojowych, bo pozwala państwu w wielu punktach wchodzić w styczność z morzem, ale jest także korzystne w relacjach wojennych, — dzięki temu, że posiada krótką linję obronną, co wpływa pomyślnie na stosunek między powierzchnią państwa a długością jego granic. Nie poprzestaliśmy jednak na „linji obronnej" wybrzeża; wprowadzamy także „linję frontu bojowego", — i obie linje — przy uwzględnieniu wyższej wartości obronnej wybrzeża morskiego, — określiliśmy mianem „granicy teoretycznej". „Linja frontu" będąc skróceniem granicy lądowej przyczynia się z natury rzeczy do dalszego polepszenia stosunku między powierzchnią państwa a długością jego granicy. Jednak „linja frontu" jest dosyć chwiejna i niestała i dlatego nie może się równać z „linją obronną" wybrzeża.

Omawiając przekraczalność wybrzeża morskiego zwróciliśmy uwagę na to, że atak nieprzyjacielski kierował się zawsze na wybrzeże dobrze rozwinięte, a unikał wybrzeża źle rozwiniętego, jako niedogodnego do lądowania. Na wybrzeżu

francuskim atak nieprzyjacielski uderzał przedewszystkiem na estuarja rzek, na Calais, Bretanję, wyspy przybrzeżne, Normandję.

Przy omawianiu granicy górskiej podnieśliśmy następujące ważne czynniki strategiczne:

Jeżeli oba stoki gór są równomiernie pochylone, to państwa, graniczące z sobą mają jednakowe korzyści i jednakowe szkody.

Jeżeli zaś pochyłość stoków jest z jednej strony stroma, a z drugiej łagodna, to państwo posiadające stok łagodny ma wszelkie korzyści, a posiadające stok stromy — same szkody.

Drugim ważnym czynnikiem strategicznym jest istnienie dogodnych, naturalnych połączeń z wnętrzem kraju. Np. Wogezy mają także dogodne połączenia z wnętrzem Francji za pośrednictwem rzek Mozeli i Meurthe.

Trzecim czynnikiem strategicznym jest istnienie dolin podłużnych o poprzecznych połączeniach: w Wogezach po stronie francuskiej są takie doliny, natomiast po stronie niemieckiej tylko doliny poprzeczne, między któremi komunikacja jest bardzo utrudniona.

Zastanawiając się nad problemem granicy rzecznej stwierdziliśmy, że rzeka dzięki swojej wielkiej wartości gospodarczej i komunikacyjnej nie nadaje się na granicę polityczną.

Wielka rzeka wywiera wpływ atrakcyjny na państwo, które poczyna dążyć do osiągnięcia brzegu tej rzeki. A skoro osiągnie jeden brzeg tej rzeki, natychmiast przekracza na brzeg przeciwny i prze do najbliższego działu wodnego. I dlatego państwa o bardzo starej kulturze unikają granic rzecznych. Natomiast państwa będące tworami sztucznymi posiadają wysoki procent granic rzecznych.

Rzeka jest zbyt wielkim skarbem społecznym, ażeby czynić z niej dobrowolnie granicę polityczną, a tem samem zrzekać się korzyści, jakie rzeka daje.

Tylko tam, gdzie wkracza siła ludzka, która nieraz lekceważy naturalne warunki, tam wzrasta długość granic rzecznych.

MATERJAŁY I DOKUMENTY

Ankieta Biura Pracy Społecznej w sprawie samorządu wojewódzkiego

Od p. St. Miklaszewskiego otrzymaliśmy sprawozdanie z ankiety rozpisanej przez Biuro Prasy Społecznej w 1921 r. w sprawie samorządu wojewódzkiego. Niestety naogół wyników tej ankiety nie możemy uznać za dodatnie. Autorowie odpowiedzi zdają się nie uwzględniać dostatecznie różnic w strukturze gospodarczo-społecznej, poziomie kulturalnym i wykładniku siły polskości poszczególnych województw. Przy rozpatrywaniu problemu organizacji samorządowych nie można nie pamiętać, że samorząd to nie sielanka, lecz podatki na drogi, szkoły, szpitale i t. d., to walka o charakter i rozmiar prac społecznych i kulturalnych, to źródło nowych wydatków na cele. któremi państwo jest zainteresowane. Już obecne doświadczenie wskazuje np., że w wielu miejscowościach wschodnich województw samorząd może być czynnikiem hamującym rozwój oświaty i kultury materjalnej kraju. Wydaje nam się praktycznem, że po zorganizowaniu i zaopatrzeniu w środki samorządu gminnego i powiatowego, pozostającego pod opieką władz państwowych — należałoby opracować szczegółowy program prac samorządu wojewódzkiego i wypróbować go na terenie jednego z wschodnich województw. Może to nastąpić jednak dopiero po rozwiązaniu sprawy obciążenia ludności podatkami państwowemi. *Red.*

* *

Z początkiem 1921 r. Biuro Pracy Społecznej rozpisało ankietę w sprawie samorządu wojewódzkiego, zawierającą 26 pytań, ujętych w następujące działy: I. Potrzeba samorządu wojewódzkiego, granice, obszar i zaludnienie województw, II. Zakres działania samorządu wojewódzkiego, III i IV. Organy uchwałodawcze i wykonawcze samorządu wojewódzkiego, V. Stosunek wojewody do organizacji samorządowej, VI. Nadzór, VII. Finanse. Ankieta ta miała na celu postawienie zagadnień, które pozostały otwarte wobec bardzo szerokich ram, jakie zakreśliła „ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego". (Dz. u. Nr. 90, poz. 829, 1922 r.).

W ankiecie wzięły udział następujące osoby i instytucje: M. Jaroszyński, starosta mławski, Rada wojewódzka w Lubli-

nie, W. Wyczyński, starosta krajowy w Poznaniu, min. Wł. Grabski, b. min. A. Kamieński, prof. K. Kumaniecki, J. Stecki, J. Trzciński, J. Lutosławski, Wojewoda łódzki, Czarnecki, starosta koźmiński, St. Jankowski, przew. Rady szkolnej powiatu warszawskiego, Urząd wojewódzki w Łucku i i.

Niżej podajemy w streszczeniu wyniki tej ankiety:

1. Na pytanie pierwsze, które brzmiało: „Czy jest wskazane wprowadzenie samorządu wojewódzkiego", wszystkie odpowiedzi były twierdzące, przyczem nawet przeważnie uznano to za konieczność, z wyjątkiem jednej, według której wprowadzenie samorządu trzeciego stopnia byłoby w naszych warunkach przedwczesne z powodu zbyt małego wyrobienia społecznego ludności i prowadziłoby do wytworzenia z sejmików wojewódzkich jedynie terenu do działalności politycznej, nie zaś gospodarczo-społecznej, oraz z powodu braku środków do skutecznej pracy komunalnej na tak dużych obszarach, jakie obejmują nasze województwa.

2. W sprawie, poruszonej w drugiem pytaniu, jak pilną jest potrzeba wprowadzenia samorządu wojewódzkiego, a mianowicie, czy winien on być wprowadzony jeszcze przed uchwaleniem nowych ustaw: gminnych i powiatowej, czy też dopiero po zreorganizowaniu samorządu niższych szczebli — zdania były podzielone; niektóre odpowiedzi uznają kwestję samorządu wojewódzkiego za zagadnienie odrębne, inne wiążą je ściśle z samorządem niższych stopni i uważają za celowe jedynie stopniową budowę życia komunalnego od dołu.

3. W kwestji obszaru województwa większość głosów oświadczyła się za takim, jaki istnieje, przy obecnym podziale administracyjnym kraju; działacze z ziem b. Królestwa uważają jednak przeważnie za korzystniejszy obszar mniejszy, odpowiadający mniej więcej dawnej „gubernji". Ludność (pyt. 3) województwa obejmować winna, według większości odpowiedzi, około 2 miljonów mieszkańców.

4. Na pytanie (4), czy granice województw winny uwzględniać istniejące odrębności dzielnicowe, odpowiedzi są podzielone: niektórzy z zapytanych uważają to za pożądane, inni przeciwnie za szkodliwe, jako utrudniające unifikację, lub nieracjonalne pod względem gospodarczym; wreszcie niektóre

odpowiedzi zalecają tę kwestję traktować rozmaicie, w zależności od tego, jak daleko posunięte jest już zbliżenie się sąsiadujących terenów różnych byłych dzielnic.

5. W dziale drugim najważniejszem pytaniem jest (5), czy samorząd wojewódzki ma posiadać charakter lokalnej instytucji prawodawczej, t. j. czy organom jego ma przysługiwać prawo uchwalania w pewnych sprawach t. zw. „ustaw wojewódzkich". Z wyjątkiem jednej osoby, wszyscy zapytani odpowiedzieli twierdząco, przyczem w sprawie stosunku prawodawstwa wojewódzkiego do ogólno państwowego (pyt. 6) znaczna większość uważa, że działalność prawodawcza samorządowa obracać się winna jedynie w granicach ustaw państwowych i stanowić ich uzupełnienie.

6. Do zakresu działania samorządu wojewódzkiego (pytanie 7 i 8) odpowiedzi zaliczają przeważnie te sprawy, które wymagają jednolitego prowadzenia na większych obszarach i które przekraczają możność organów samorządu niższych stopni.

7. W dziale III pierwsze pytanie (9) dotyczy ważnej kwestji komu przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze do organu uchwałodawczego. Większość proponuje, by prawo to przysługiwało tylko członkom sejmików powiatowych i rad miejskich miast wydzielonych — inaczej mówiąc, by wybory były pośrednie; natomiast by bierne prawo przysługiwało ogółowi mieszkańców, jednak z ograniczeniem cenzusu wieku (przeważnie ponad 25 lat) i wykształcenia (w zakresie szkoły powszechnej). Pozostałe odpowiedzi zalecają powszechne prawo wyborcze, ewentualnie z cenzusem wieku. Jednak i zwolennicy tego sposobu wybierania proponują przeważnie wybory pośrednie, a w kilku wypadkach także kurjalne.

8. Skład liczebny organu uchwałodawczego (pyt. 11) większość odpowiedzi określa na mniej więcej 60 członków. Są jednak i zwolennicy mniejszych ciał uchwałodawczych, jak np.: po 3-ch członków z każdego powiatu, podwójna liczba posłów do Sejmu z danego województwa itp. Nadto jedna z odpowiedzi proponuje, by poza członkami z wyboru wchodzili również z urzędu przewodniczący sejmików powiato-

wych i prezydenci miast wydzielonych, a inna — by połowa członków była wybierana, a połowa mianowana przez wojewodę.

9. Kwestja kto przewodniczyć winien obradom (pyt. 13) wywołała dwie różne odpowiedzi: większość uważa za odpowiednie powoływanie przewodniczącego z wyboru, mniejszość proponuje przewodnictwo wojewody.

10. Inicjatywa prawodawcza (pyt. 14) przysługiwać winna, zdaniem większości, wojewodzie, organowi wykonawczemu sejmiku, wreszcie członkom sejmiku (czy to pojedyńczym, czy też — jak chce większość — pewnym określonym grupom). Nadto niektórzy proponują również dopuszczenie inicjatywy rządu, sejmików powiatowych, izb gospodarczych i t. p.

11. Okres kadencji (pyt. 15) proponowany jest na: 3, 5, 6 (największa liczba odpowiedzi) a nawet 8 lat, przyczem zwolennicy dłuższych kadencji zalecają przeważnie, by zmiana członków sejmiku następowała nie równocześnie, lecz częściowo (np. $^1/_3$ co 2 lata, lub $^1/_2$ po upływie połowy okresu kadencji i t. p.).

12. Organ wykonawczy, t. j. „wydział wojewódzki“ wybierany być winien zdaniem prawie wszystkich przez sejmik. Jedna tylko odpowiedź zaleca wybory bezpośrednie, w których braliby udział wszyscy mieszkańcy województwa, liczący więcej niż 30 lat. Prawo bierne proponowane jest bardzo rozmaicie: przeważnie ma ono przysługiwać wszystkim osobom, mającym bierne prawo wyborcze do sejmiku wojewódzkiego, lub też do organów samorządowych wogóle. Wiele odpowiedzi proponuje jednak ograniczenia, czy to pod względem wieku (30 lat), czy też wykształcenia (szkoła średnia, wykształcenie fachowe, praca społeczna w zakresie samorządu i t. p.).

13. Skład liczebny organu wykonawczego określają odpowiedzi na 3 do 18 członków, większość jednak zgadza się na 9 członków, przyczem wszyscy winni być obieralni. Część odpowiedzi wskazuje na to, że przewodniczącym musi być wojewoda, a to w myśl przepisu, zawartego w art. 67 konstytucji z 17 marca 1921 r. Jedna z odpowiedzi proponuje, by poza

członkami z wyboru wchodziły również w skład wydziału osoby kooptowane.

14. Kadencja wydziału, zdaniem większości, winna odpowiadać kadencji sejmiku, są jednak i inne propozycje, a mianowicie, żeby kadencja ta trwała krócej i przeciwnie znów dłużej, jedna z odpowiedzi proponuje nawet, by okres urzędowania członków wydziału nie był określony, a jedynie, by sejmikowi przysługiwało prawo zmiany, w razie potrzeby, członków wydziału.

Większość odpowiedzi zaleca ustanowienie stałego wynagrodzenia dla wszystkich członków wydziału. Są jednak też zdania, że członkowie wydziału winni być wynagradzani jedynie w postaci dyjet za czas stracony, przy pełnieniu czynności, lub też, że tylko część członków wydziału, pełniących stale swe funkcje, winna być wynagradzana. Wreszcie jedna z odpowiedzi sprzeciwia się wogóle wynagradzaniu członków wydziału.

15. W stosunku do samorządu niższych stopni wszystkie odpowiedzi, z wyjątkiem jednej, przyznają wydziałom wojewódzkim funkcje organu nadzorczego i instytucji odwoławczej.

16. Dział V ujęty został w jedno tylko pytanie (22): stosunek wojewody do organizacji samorządowej województwa. Właściwie odpowiedzi na to pytanie zawarte są już w poprzednich działach, to też w tem miejscu powtarzają się propozycje oddania wojewodzie przewodnictwa w sejmiku i wydziale, lub też tylko w tym ostatnim, oraz przyznanie mu inicjatywy prawodawczej. Nadto niektóre odpowiedzi proponują udzielenie wojewodzie, jako przedstawicielowi rządu, praw reprezentowania państwa wobec samorządu, a co za tem idzie — prawa zawieszania, wykonywania uchwał nieprawomocnych lub też sprzeciwiających się prawu.

17. Nadzór nad samorządem wojewódzkim (Dział VI) przeważnie pozostawiają odpowiedzi Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, któremu winno przysługiwać prawo zatwierdzania niektórych uchwał. Chodzi tu głównie o uchwały z zakresu t. zw. poruczonego zakresu. Co do innych uchwał, to wszyscy zgadzają się z tem, że mogą one być kontrolowane jedynie pod względem legalności działania, przyczem zatwier-

dzanie ich polegałoby na niezgłoszeniu przez Ministerstwo sprzeciwu w oznaczonym czasie. Niektóre odpowiedzi proponują zatwierdzanie uchwał nie wyłącznie przez M. S. Wewn., lecz przez odpowiednie Ministerstwa resortowe, jedna zaś odpowiedź proponuje utworzenie dla celów nadzorczych specjalnej międzyministerjalnej komisji, pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewn. Wreszcie jedna odpowiedź uważa za zbędne zatwierdzanie uchwał wojewódzkich przez jakiekolwiek organy nadzorcze, pozostawiając jedynie prawo zawieszania tych uchwał przez wojewodę, z tem, że o ich legalności rozstrzyga ostatecznie Trybunał Administracyjny.

Prawo rozwiązywania organów samorządu wojewódzkiego poszczególne odpowiedzi proponują nadać Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów lub Ministrowi Spraw Wewnętrznych, wreszcie jedna z odpowiedzi zaleca pozostawienie tego prawa Sejmowi Rzeczypospolitej.

18. Ostatni Dział (VII) dotyczący finansów samorządu wojewódzkiego został w ankiecie poruszony bardzo pobieżnie. Wszystkie niemal odpowiedzi wskazują jako główną podstawę dochodów wojewódzkich: dodatki do podatków państwowych w jaknajszerszym zakresie, względnie udział samorządu wojewódzkiego w tych podatkach i dotacje państwowe. Część odpowiedzi zaleca ustanawianie samoistnych podatków wojewódzkich, wreszcie nieznaczna tylko ilość proponuje korzystanie z dodatków do podatków na rzecz samorządów niższych stopni.

Zestawił **Bol. Rutkowski.**

NOTATKI I UWAGI

WZAJEMNY STOSUNEK WŁADZY WYKONAWCZEJ I PRAWODAWCZEJ

Rzady Sejmu na podstawie t. zw. Małej Konstytucji odznaczały się nietylko wszechwładzą Sejmu jako całości, ale również nieznaną gdzieindziej ingerencją organów sejmowych

i posłów w zakres władzy wykonawczej. Zdarzały się np. wypadki, że kluby sejmowe zwracały się „z żądaniem“ zmian personalnych w organach administracyjnych, a posłowie występowali w stosunku do urzędników z różnemi „poleceniami“, „żądaniami“ i t. d. Na niewłaściwość i nielegalność takich kroków zwracali niejednokrotnie uwagę poszczególni premjerzy. Na nowych podstawach zasadniczo stosunek obu organów władzy zwierzchniej narodu oparła Konstytucja z 17 marca, a podjął sprawę pierwszy rząd (gen. Wł. Sikorskiego), który się zetknął z Sejmem, opartym na podstawie Konstytucji. Wyraziło się to w korespondencji między Prezesem Rady Ministrów a Marszałkami Sejmu i Senatu, co pozwoliło również, przy uwzględnieniu regulaminów Sejmu i Senatu, na wyjaśnienie wielu spraw dotyczących kompetencji i charakteru organów ciał prawodawczych i praw posłów oraz senatorów. Ze względu na duże praktyczne znaczenie tych spraw przytaczamy niżej kilka zasad, stanowiących przyczynek do wyświetlenia poruszonego tematu:

Wzajemny stosunek władzy wykonawczej i prawodawczej określa w zasadzie art. 2 Konstytucji, który orzeka, że organem Narodu, do którego należy zwierzchnia władza w Państwie, w zakresie wykonawczym — jest Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi przed Sejmem Ministrami, organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są: Sejm i Senat. *Wynika stąd, w zasadzie, równorzędność obu władz — wykonawczej i prawodawczej.*

Przez Sejm, względnie Senat — zgodnie z regulaminem Sejmu (art. 27 — 29) i z regulaminem Senatu (art. 15—17)—*rozumie się obrady plenarnych posiedzeń Sejmu, względnie Senatu i prawomocne uchwały tych posiedzeń.* Porozumiewanie się Rządu z Sejmem względnie z Senatem odbywa się za pośrednictwem Marszałka Sejmu, względnie Senatu — zgodnie z art. 11 i 78 regulaminu Sejmu, oraz art. 12 i 61 regulaminu Senatu.

Komisje sejmowe zarówno stałe, jak nadzwyczajne są powoływane — zgodnie z art. 69 regulaminu Sejmu—„*celem przygotowywania przedmiotu obrad sejmowych*“. Analogiczne zadanie —

zgodnie z pismem Marszałka Senatu do Prezesa Rady Ministrów z 29 marca b. r. —. mają komisje senackie, których uchwały „są wnioskami na plenum Senatu“.

Posłowie, względnie senatorowie mogą pośrednio wkraczać w zakres działania Rządu jedynie w formie interpelacji. Prawo indywidualne posłów, względnie senatorów do występowania z interpelacjami jest ograniczone regulaminem Sejmu (art. 25 i 26), względnie regulaminem Senatu (art. 54 i 55) przez: a) wymagane quorum posłów, względnie senatorów, podtrzymujące przez podpisanie się, projekt interpelacji i b) prawo Marszałka Sejmu, względnie Senatu przyjęcia interpelacji, przyczem Marszałek Sejmu może żądać usunięcia z interpelacji pewnych wyrazów, Marszałek Senatu w razie wątpliwości może ją przekazać Komisji regulaminowej, która może większością 3 głosów obecnych członków uznać interpelację za niedopuszczalną. Zgodnie z pismem Marszałka Sejmu do Prezesa Rady Ministrów z 13 marca b. r. dla Rządu interpelacja staje się formalną, gdy zostanie przez Marszałka Sejmu, względnie Senatu przyjęta i przysłana Prezesowi Rady Ministrów. Obowiązki Rządu w stosunku do Sejmu, względnie Senatu na wypadek interpelacji określa art. 33 Konstytucji.

Bezpośrednie interwencje posłów, względnie senatorów w zakres działania władzy wykonawczej nie są przewidziane ani Konstytucją ani regulaminami Sejmu, względnie Senatu. Art. 88 regulaminu Sejmu i art. 70 regulaminu Senatu nie zawierają pośrednio uznania prawa interwencji, ponieważ dotyczą ogólnego postępowania posłów, względnie senatorów. Prezes Rady Ministrów w piśmie z dnia 3 lutego b. r., wystosowanem do Marszałka Sejmu zwraca uwagę na konieczność zaniechania praktykowanych interwencji poselskich w formie poleceń i t. d. i stwierdza: „Nie ogranicza to natomiast zupełnie prawa pp. posłów (senatorów) do informowania Rządu o zaobserwowanych nadużyciach, niewłaściwościach i t. p., co jest nietylko prawem, ale i obowiązkiem każdego obywate-

la i co Rząd powita zawsze z najwyższem uznaniem". W tej samej sprawie Marszałek Sejmu w piśmie do Prezesa Rady Ministrówz 13 marca b. r. stwierdza, iż: 1) Rząd i jego organy nie mają obowiązku stosować się do poleceń, czy życzeń posłów lub grup poselskich, 2) posłom nie wolno interweniować z powołaniem się na charakter poselski w sprawach przedsiębiorstw własnych lub spółek zarobkowych, do których należą (art. 88 regulaminu). Z moralnego punktu widzenia niedopuszczalne są interwencje, mające na celu to, co zwykliśmy nazywać „prywatą". Pozostają jednak sprawy, w których chodzi o interes publiczny, wyraźną krzywdę jednostek i t. p., „i interwencji poselskich w tych sprawach nie można żadną miarą uznać za coś nagannego". Marszałek Senatu w piśmie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca b. r. przytacza opinję Komisji Regulaminowej Senatu w sprawie interwencji, która „uznaje... za wskazane, aby Rząd i jego organa brały poważnie pod uwagę interwencję senatorów przeciwko nieprawnym lub niewłaściwym zarządzeniom władz...", do czego Marszałek dołączył zastrzeżenie, że uwagi Komisji „dotyczą li tylko interwencji takich, które wynikają niejako z obowiązków członka Senatu, a nie takich, które mają wyłącznie interes prywatny na oku. Wreszcie uznać muszę, — pisze Marszałek Senatu, — iż porządek państwowy wymaga, aby pp. senatorowie swe interwencje w sprawie rzekomych nadużyć władz administracyjnych I instancji kierowali nie do tychże władz, ale raczej do ich władz przełożonych".

Wynika stąd, że interwencje posłów, względnie senatorów mogą być traktowane tylko jako wykonywanie art. 90 Konstytucji, który nakłada na wszystkich obywateli obowiązek przestrzegania Konstytucji Państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych, nie mogą też mieć innego znaczenia prawnego, jak na tej samej podstawie oparte, interwencje obywateli Państwa nie pełniących obowiązków posłów, względnie senatorów.

Oceny i sprawozdania

Dr. Ignacy Weinfeld: Tablice Statystyczne Polski, 1923. Warszawa — Bydgoszcz. Instytut Wydawniczy „Bibljoteka Polska".

Tablice statystyczne Polski stanowią dalszy ciąg Rocznika Polski, wydanego w r. 1922 przez D-ra Weinfelda, oraz w r. 1917 przez E. Romera i I. Weinfelda, który w myśl zamierzeń autorów był przeznaczony głównie dla poinformowania zagranicy o Polsce. Rocznik ten oddał również poważną usługę krajowi, dając syntezę materjałów statystycznych Polski w zestawieniu cyframi, charakteryzującemi stosunki w państwach ościennych.

Nowe wydawnictwo nie stanowi bynajmniej tylko zmodernizowanego powtórzenia Rocznika Polski z r. 1922 lecz zawiera poza poważnem uzupełnieniem danych Rocznika r. 1922, nowe materjały, przedstawiające bądź analizę podanych poprzednio cyfr ogólnych, bądź zupełnie nowe dane syntetyczne. W szczególności rozwija dział statystyki życia gospodarczego głównie z dziedziny rozwoju wytwórczości przemysłowej kraju (dane o produkcji górniczej i hutniczej, produkcji przemysłu włókienniczego, mineralnego, papierniczego i inne), dział statystyki stosunków socjalnych, wydajność pracy, bezrobotni, strajki, kasy chorych, spółdzielnie, oraz dział finansów publicznych ze szczególnem uwzględnieniem analizy dochodów z danin publicznych, monopoli oraz analizy liczby pracowników państwowych w administracji i przedsiębiorstwach). Nadto zostały rozmieszczone dane przeglądu międzynarodowego, które w silniejszym stopniu uwypuklają znaczenie Polski w stosunkach międzynarodowych.

Wydawnictwo to niewątpliwie odda poważne usługi przy kształtowaniu się świadomości politycznej społeczeństwa, które dotąd za prawdy niezbite przyjmuje cyfry statystyczne, rzucane przez żonglerów z prawa bądź z lewa dla uzasadnienia egoistycznych celów klasowych lub stanowych.

A. P.

KSIĄŻKI I PISMA NADESŁANE

St. Kutrzeba: „Polskie prawo polityczne", Gdańsk—Górny Śląsk według traktatów, cz. II. Kraków, 1923 r. Str. 300.

Dr. Jan Dąbrowski: „Węgry". Nakł. Krak. Spółki wydawn. Kraków, 1924. str. 212.

„O skarbowości związków komunalnych" praca zbiorowa B. Markowskiego, d-ra J. Horszowskiego, d-ra B. Konopińskiego, M. Latoszyńskiego i d-ra J. Strzeszewskiego. Warszawa, E. Wende i S-ka. T-wo wydawn. „Ignis", str. 242 + 6 q.

Z. Szczawiński: Likwidacja majątków niemieckich w Polsce. Warszawa, 1923 r. str. 26.

M. Paszkowska, K. Demidowicz-Demidecki, prof.-dr. Wł. Mazurkiewicz, K. Prauss, J. Miklaszewski: „Uwolnienie Piłsudskiego". (Wspomnienia organizatorów ucieczki). T-wo wydawn. „Ignis". Warszawa, 1924 r. str. 63.

„Pamiętniki Mikołaja II od r. 1890—31.II. 1917." Wydawn. M. Arcta. 1924 r. str. 514.

Józef Conrad-Korzeniowski: „Fantazja Almayera" (Opowieści o wschodniej rzece). Warszawa, 1923 r. T-wo wydawn. „Ignis". str. 212.

Jack London: „Martin Eden". Warszawa, 1923 r. T-wo wydawn. „Ignis", t. I i II, str. 270 + 289.

Andrzej Strug: „Kronika świeciechowska". Warszawa, 1924 r. T-wo wydawn. „Ignis", str. 247.

Miesięcznik statystyczny, t. VI, zeszyt 8, sierpień 1923 r. (L. Wasilewski: Wschodnia granica Polski).

Statystyka pracy. R. II, zeszyt 7 — 12, lipiec — grudzień, 1923 r.

Bellona, t. XII, zeszyt 3, t. I, z. 9, R. VII. (Pułk. sz. g. T. Kutrzeba: Prawno państwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny).

Przegląd współczesny. Nr. 19 i 20 za listopad i grudzeiń, 1923 r.

Droga. Nr. 8 i 9. (Ankieta w sprawie reformy rolnej. Seweryn Ludkiewicz i prof. Zdzisław Ludkiewicz) i Nr. nadzwyczajny z 1.I.1924 r.

Polska współczesna. R. II, zeszyt 3 — 4.

L'Est Europeen. Nr. 7 — 8 z 20 grudnia, 1923 r.

L'Europa orientale. Roma. Nr. IX, X, XI, poświęcony Rumunji, (historja, polityka, ekonomja, literatura, sztuka).

Przemysł i handel, zeszyt 46—52 (zeszyt 46 o przeszło 300 stronach, poświęcony przemysłowi polskiemu). 1 — 4 Rok V.

Przegląd gospodarczy, zeszyt 23 i 24.

DROGI POLSKI

MIESIĘCZNIK POLITYCZNO-GOSPODARCZY

ADRES REDAKCJI I ADMINISTRACJI:

WARSZAWA, NOWY ŚWIAT 21, II p.

(godziny przyjęć codziennie od 6-ej do 7-ej po poł.)

RACHUNEK W P. K. O. 3403.

PRENUMERATA:

CENA ZASADN. NA KWARTAŁ 1-szy 1924 R. — 3 JEDNOSTKI

ZA POPRZEDNIE KWARTAŁY PO — 2 JEDNOSTKI

CENA ZASADNICZA ROCZNIKA 1923 — 10 JEDNOSTEK

MNOŻONE PRZEZ WSKAŹNIK KSIĘGARNIANY

CENA ZASADNICZA OGŁOSZEŃ:

1/1 strona	50 złp.
1/2 strony	25 „
1/4 „	15 „

PRENUMERATĘ PRZYJMUJĄ OPRÓCZ ADMINISTRACJI KSIĘGARNIE I AGENCJE PISM

CZAS ODNOWIĆ PRENUMERATĘ ZA KWARTAŁ PIERWSZY 1924 R.

Za Redakcję: **Stanisław Sasorski.** Za Wydawców: **Stanisław Samsonowicz.**

Druk. „ROLA“ J. Buriana, Mazowiecka 11